

WERNER BOERCKEL

EINFUHR- UND VORRATSSTELLEN
ALS MITTEL DER AGRARPOLITIK

ZWECK, METHODEN UND KRITIK

1959



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41554419_0085

EINFUHR- UND VORRATSSTELLEN ALS MITTEL DER AGRARPOLITIK

ZWECK, METHODEN UND KRITIK

Dissertation, vorgelegt der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der
Johannes-Gutenberg-Universität in Mainz, zur Erlangung des Grades eines Doktors
der Staatswissenschaften (Dr. rer. pol.)

DR. JUR. WERNER BOERCKEL, MAINZ AM RHEIN

Erster Berichterstatter:

Prof. Dr. Werner Bosch

Zweiter Berichterstatter:

Prof. Dr. Antonio Montaner

Tag der mündlichen Prüfung:

10. Dezember 1958

Datum des Diploms 31. Mai 1959



Druck: Pilger Druckerei GmbH, Speyer am Rhein

INHALTSVERZEICHNIS

I. Einleitung	5
II. Das System der Einfuhr- und Vorratsstellen	12
A. Geschichtlicher Überblick	12
B. Organisation der Einfuhr- und Vorratsstellen	15
1. Die Rechtsgrundlage der Einfuhr- und Vorratsstellen	15
2. Aufbau und Leitung der Einfuhr- und Vorratsstellen	17
3. Rechte und Pflichten der Einfuhr- und Vorratsstellen	18
C. Reichweite der Einfuhr- und Vorratsstellen	19
1. Die sogenannten Marktordnungsprodukte	19
2. Das Preisgefüge der Agrarprodukte	21
D. Möglichkeiten der Einfuhrmengen- und Einfuhrpreisregulierungen zur Bestimmung der Inlandspreise	23
1. Zölle und andere Einfuhrabgaben	26
2. Einfuhrkontingentierung	29
3. Einfuhrsubventionen	31
4. Ausfuhrzölle und Ausfuhrkontingente	32
5. Ausfuhrsubventionen	33
E. Die Technik der Einfuhr- und Vorratsstellen, durch Beschränkung der Einfuhr den Inlandspreis zu regulieren	34
1. Der Anteil der Einfuhren an der Versorgung des Inlandsmarktes (Versorgungsbilanzen)	34
2. Einfuhrregulierung und Preisvorschriften	36
3. Die Einfuhr- und Vorratsstellen als „Einfuhrschleusen“	40
4. Preisregulierung durch Vorratshaltung	43
5. Die Technik der Vorratshaltung der Einfuhr- und Vorratsstellen	46
6. Die die Tätigkeit der Einfuhr- und Vorratsstellen ergänzenden und hemmenden Markteingriffe	50
7. Das Zusammenspiel von Außenhandelspolitik und Einfuhr- Vorratsstellen	51
8. Die Aufgabenstellung der Einfuhr- und Vorratsstellen	56

III. Was „kostet“ das System der Einfuhr- und Vorratsstellen?	66
1. Einleitung	66
2. Das Preisgefälle	67
3. Die Belastung der Verbrauchsausgaben durch das Gefälle zwischen Einfuhr- und Inlandspreisen	73
4. Versuch einer Analyse der Belastung der Verbrauchsausgaben durch das Preisgefälle zwischen Einfuhr- und Inlandspreisen	75
5. Exkurs über internationale und nationale Marktregulierung	83
IV. Mängel des Systems der Einfuhr- und Vorratsstellen	91
1. Eingriff in den Wettbewerb der Erzeugerbetriebe — Befreiung vom Absatzrisiko	91
2. Lenkung der Einfuhr	94
3. Eingriffe in den inländischen Absatz	95
4. Keine Offenlegung der Einkommensübertragung	96
V. Die Schutzbedürftigkeit der deutschen Landwirtschaft	98
1. Aufwand und Ertrag der deutschen Landwirtschaft	98
2. Folgerungen aus dem Verhältnis von Aufwand und Ertrag der landwirtschaftlichen Erzeugung	106
VI. Subventionen an Stelle von Einfuhr- und Vorratsstellen	108
A. Wege und Arten der Subventionierung	109
1. Individuelle oder allgemeine Subventionen?	112
2. Die Subventionierung der englischen Landwirtschaft	114
B. Bedeuten Subventionen eine höhere, gleiche oder geringere Belastung als Einfuhr- und Vorratsstellen?	115
C. Ordnungspolitische Vorteile der Subventionierung	118
1. Erhaltung des Preismechanismus	118
2. Ansatzpunkt für eine Rückkehr zum Wettbewerb	119
3. Subventionen wirken offen	120
VII. Nachwort	121

I. EINLEITUNG

Bresciani-Turroni¹⁾ sieht in der heutigen wirtschafts-wissenschaftlichen Arbeit nichts anderes mehr als die Analyse der Folgen staatlicher Interventionen. Es bleibe dahingestellt, ob diese Meinung allgemein richtig ist. Auf die vorliegende Untersuchung trifft sie zu. Sie setzt sich weitgehend mit den Folgen staatlicher Eingriffe im agrarpolitischen Bereich auseinander und bemüht sich, zu zeigen, inwieweit die Mittel unter dem Gesichtspunkt der Zielsetzung und der bisher erreichten Erfolge optimal gewählt wurden.

Die agrarpolitischen Eingriffe sind in der Bundesrepublik Deutschland (BRD) im Vergleich zu anderen Wirtschaftszweigen besonders tiefgreifend, zahlreich und verwickelt. Sie beschränken sich nicht auf die Erhaltung oder Förderung des Wettbewerbs, sondern lassen entweder die staatliche Lenkung von Angebot und Preisen an die Stelle des Ausgleichs der wirksamen Nachfrage und des wirksamen Angebots durch freie Preisbildung treten oder subventionieren die Einkommen der in der Landwirtschaft eingesetzten Produktionsmittel aus dem Steueraufkommen.

Das wichtigste agrarpolitische Instrument der Bundesregierung sind neben den Maßnahmen nach dem Landwirtschaftsgesetz²⁾ und den Preisbestimmungen die Einfuhr- und Vorratsstellen, die gemäß den vier Marktordnungsgesetzen für Getreide, Zucker, Vieh und Fleisch und Milch und Fett errichtet wurden. Die Tätigkeit dieser Einfuhr- und Vorratsstellen stellt vor allem darauf ab, das inländische Preisniveau für die genannten Produkte den inländischen Produktionskosten unabhängig vom Weltmarktpreis anzupassen.

Die BRD steht mit der teilweisen oder vollständigen Lenkung der Märkte für Agrarprodukte nicht allein. In den meisten demokratischen Ländern der drei Kontinente Europa, Amerika und Australien ist das freie Spiel von Angebot und Nachfrage für landwirtschaftliche Erzeugnisse mehr oder weniger eingeschränkt.

Gleichgültig, ob es sich um traditionelle Export- oder Importländer handelt, Preise und Angebote landwirtschaftlicher Erzeugnisse werden staatlich gelenkt.

Zwei äußere Erscheinungen sind für die weite Verbreitung staatlicher Eingriffe in die landwirtschaftliche Erzeugung zu nennen. Einmal bestehen

¹⁾ Vergl. Bresciani-Turroni, Costantino, „Einführung in die Wirtschaftspolitik“ Bern 1948, S. 17.

²⁾ Vergl. BGBl. I, S. 565 vom 5. September 1955.

häufig Überschußproduktionen oder die Tendenz zu Überschüssen, die nur durch staatliche Eingriffe verhindert werden, und zum anderen weichen die durchschnittlichen Produktionskosten von Land zu Land je nach Produkt mehr oder weniger voneinander ab. Weder lassen es die Länder mit Agrarüberschüssen bis jetzt zu, daß sich Angebot und Nachfrage durch freie Preisentwicklung aneinander anpassen; sie halten vielmehr die Preise mit Hilfe von Preisbestimmungen, Preisgarantien oder staatlicher Vorratshaltung nahe den Produktionskosten der Grenzbetriebe, so daß die Produktion unvermindert aufrechterhalten wird, — noch sind die Länder mit vergleichsweise hohen durchschnittlichen Produktionskosten gewillt, durch Freigabe der Einfuhren eine Einstellung oder Verminderung ihrer Inlandserzeugung zugunsten eines billigeren Bezugs von Nahrungsmitteln aus anderen Ländern zu erzwingen.

Man versucht seit der Weltwirtschaftskrise von 1929 mit Vorliebe, dem Überschußproblem der landwirtschaftlichen Erzeugung durch staatliche Eingriffe beizukommen. Zuerst erließ man Einfuhrbeschränkungen. Auf diese Weise verhüteten die Regierungen jedoch nur das Abschieben der Überschüsse von einem Land in das andere. Nationale Überschüsse versuchte man durch Beimischungszwang, Exportsubventionen oder staatliche Verarbeitung aufzufangen, um die Preise nicht abfallen zu lassen. Gleichzeitig war man bestrebt, einen ergiebigeren Einsatz der Produktionsmittel in der Landwirtschaft durch Senkung der Kosten je Produkteinheit zu erreichen, so wie dies auch heute teilweise noch in der BRD, insbesondere auf Grund der Maßnahmen nach dem Landwirtschaftsgesetz geschieht. Gleichzeitig scheute man sich aber, die Folgerungen daraus zu ziehen, daß die Nachfrage nach Agrarprodukten nicht im gleichen Umfang wie die durch diese Politik bewirkte Steigerung der landwirtschaftlichen Erzeugung zunahm. Deshalb drückten die Überschüsse damals wie heute weiterhin trotz staatlicher Lenkung und Subventionen auf die Preise. Die immer wieder bekundete Bereitschaft der einzelnen Regierungen im Laufe der letzten Jahrzehnte, die Landwirtschaft zu unterstützen, mußte dann dazu führen, daß das Gefühl für eigene Verantwortlichkeit mehr und mehr Not litt. Deshalb wird es heute weiterhin als selbstverständliche staatliche Aufgabe angesehen, für den Bestand der landwirtschaftlichen Betriebe zu sorgen. Dementsprechend erlahmte die Eigeninitiative der Landwirtschaft; dies zeigt sich in der BRD heute darin, daß seit den dreißiger Jahren die Produktivität³⁾ der in der Landwirtschaft Beschäftigten hinter der Produktivität der Beschäftigten in anderen Wirtschaftszweigen, vor allem in der Industrie, zurückblieb. Gleichzeitig vergrößerte sich der Abstand in den Erzeugungskosten der landwirtschaftlichen Betriebe in der BRD zu den Erzeu-

³⁾ Zum Begriff der Produktivität vergl. Fürst, Gerhard, Raabe, Karl-Heinz, Sperling, Hans, „Das Produktionsergebnis je Beschäftigten in den großen Bereichen der Volkswirtschaft 1950—1957 (Zur Entwicklung der „Produktivität“)“, in „Wirtschaft und Statistik“, 10. Jahrgang N. F., Stuttgart 1958, S. 147 ff.; Näheres dazu auch unten S. 105.

gungskosten großer Monokulturbetriebe außereuropäischer Länder. Zu dieser Entwicklung trug bei, daß man die Möglichkeiten der Mechanisierung, die der technische Fortschritt bot, nicht mehr voll ausnutzen konnte, weil man versäumte, die Betriebsgrößen den Voraussetzungen für eine optimale mechanische Bebauung anzupassen und damit die an und für sich notwendige Verringerung des Arbeitskräftebesatzes zu ermöglichen. Die Zersplitterung des landwirtschaftlichen Besitzes blieb fortbestehen. Auch heute noch ist die Realteilung bei der Erbfolge Ursache dafür, daß die Betriebsgröße der Vielzahl der landwirtschaftlichen Betriebe der BRD hinter der optimalen Betriebsgröße zurückbleibt.

In den Landwirtschaften Europas, Amerikas und Australiens treffen also zwei Probleme aufeinander:

Überschußproduktionen, insbesondere in Übersee, einerseits und relativ hohe Produktionskosten in den übrigen Ländern andererseits.

Sieht man von dem Weg, die Überschußproduktion der Überseeländer durch Lieferungen nach den „Hungerländern“ Asiens zu beseitigen, ab, weil diese Länder noch nicht in der Lage sind, entsprechende Einfuhren von Agrarprodukten zur Behebung ihrer Versorgungsschwierigkeiten zu bezahlen, dann könnten diese Probleme durch Befreiung der Märkte von staatlichen Eingriffen gelöst werden. Wenn die einzelnen Staaten ihre Unterstützung der landwirtschaftlichen Erzeugung einstellen und die Voraussetzungen für einen internationalen Wettbewerb durch Freigabe der Einfuhren schaffen, dann müssen sich Angebot und Nachfrage einander anpassen, was voraussichtlich auf Kosten derjenigen Betriebe vor sich ginge, die mit relativ hohen Kosten produzieren. So lange sich aber die agrarpolitischen Bemühungen darauf beschränken, entweder die Preise trotz Überschüssen zu halten oder die Produktionskosten zu senken, wie dies auch in der BRD der Fall ist, kann man dem Gleichgewicht von Angebot und Nachfrage nicht näherkommen. Bei Beurteilung der Agrarpolitik der Bundesregierung ist allerdings zu berücksichtigen, daß die BRD keinen Einfluß darauf hat, daß alle Länder gleichzeitig Zug um Zug die Voraussetzungen für die Wiederherstellung des internationalen Wettbewerbs bei Agrarprodukten schaffen. Davon abgesehen besteht jedoch weder in den maßgeblichen Kreisen der Bundesregierung noch der Landwirtschaft Einigkeit darüber, ob der internationale Wettbewerb für die Erzeugung und den Absatz landwirtschaftlicher Produkte die zweckmäßigste Ordnungsform darstellt.

Die Argumente, die gegen den internationalen Wettbewerb vorgebracht werden, unterscheiden sich danach, ob sie den Wettbewerb nur für die Landwirtschaft der BRD ablehnen oder für die Agrarwirtschaft überhaupt. Die Argumente der ersten Kategorie gipfeln darin, daß sie den Unterschied zwischen den Erzeugungskosten der landwirtschaftlichen Betriebe der BRD und anderen Ländern als ein unabänderliches Datum ansehen.

Freier Wettbewerb der deutschen Landwirtschaft mit der Landwirtschaft anderer Länder brächte daher das Ende der deutschen Landwirtschaft. Demgegenüber sei aber für die Agrarpolitik die Höhe der Produktions-

kosten des einzelnen Betriebs oder einer größeren Zahl von Betrieben bestimmter Gebiete noch kein Kriterium dafür, ob der Fortbestand dieser Betriebe mit hohen Produktionskosten gerechtfertigt sei oder nicht.

Als Gründe dafür, daß der Wettbewerb als Ordnungsprinzip generell für die landwirtschaftliche Erzeugung nicht in gleichem Maße wie für die gewerbliche Wirtschaft vertretbar sei, werden angeführt:

1. Abhängigkeit von Boden und Klima
2. Zwang zur Kombination verschiedener Betriebszweige
3. Koppelproduktion
4. Länge der Produktionsperiode und Langsamkeit des Kapitalumschlags
5. Ernteschwankungen und schlechte Lagerfähigkeit
6. Behinderung der Technisierung durch den organischen Charakter der landwirtschaftlichen Produktion
7. Gesetz vom abnehmenden Bodenertrag
8. In der Landwirtschaft würden im Unterschied zu anderen wichtigen Wirtschaftszweigen, namentlich zur Industrie, Betriebe, die mit unzureichenden Erträgen arbeiten, nicht ausgeschaltet, sondern blieben unter Hinnahme von Einkommensverschlechterungen bestehen⁴⁾⁵⁾
9. Die Landwirtschaft beantwortet Preissenkungen häufig mit steigendem Mengenangebot, anstatt Preiserhöhungen durch Verringerung des Mengenangebotes zu erreichen; man spricht hier auch von der inversen Reaktion des quantitativen Angebots der landwirtschaftlichen Erzeugung⁶⁾.

Diesen Argumenten hält unter anderen Niehaus entgegen:

Auch im ganzen übrigen Bereich der Wirtschaft gäbe es Standortunterschiede und den Zwang zur Kombination verschiedener Produktionen und zur unvermeidlichen Koppelung. Auch in der Industrie seien, wie in der Landwirtschaft, entsprechend lange Produktionsperioden und entsprechender Kapitalumschlag häufig. Ernster zu nehmen sind nach Niehaus dagegen die Hinweise auf die Ernteschwankungen und die geringe Lagerfähigkeit: „Andererseits gibt es keine Produktion, die wegen der großen Kontinuität ihres Verbrauchs einen so großen Absatz hat wie die Land-

⁴⁾ Die Argumente 1 bis 7 sind u. a. aufgeführt in „Agrarpolitik in der sozialen Marktwirtschaft“ (Wortlaut der Vorträge und Diskussionen auf der fünften Arbeitstagung der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft am 13. März 1956 in Bad Godesberg), Ludwigsburg 1956, S. 12. Zu Argument 8 vergl. Niehaus, Heinrich, „Von der Parität zur Realität“ in „Agrarwirtschaft“, Zeitschrift für Betriebswirtschaft und Marktforschung, Hannover, Jg. 4, 1955, S. 82.

⁵⁾ Vergl. auch Röpke, Wilhelm, „Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart“, Erlenbach-Zürich 1948, 5. Auflage, S. 329: „Gewiß bildet die Landwirtschaft einen Sektor der Volkswirtschaft, auf den die Prinzipien der freien Marktwirtschaft immer nur mit starken Vorbehalten anwendbar gewesen sind, und gewiß haben die besonderen Verhältnisse, die hier herrschen, von jeher die Wirtschaftspolitik vor Sonderprobleme gestellt, deren Lösung nicht dem freien Spiel der Kräfte überlassen werden konnte. Gerade in diesem Sektor war also immer ein besonderes Maß von vorsorgenden, schützenden, lenkenden, regulierenden und ausgleichenden Eingriffen nicht nur zu verteidigen, sondern sogar zu fordern.“

⁶⁾ Vergl. auch Lautenbach, Wilhelm, „Zins, Kredit und Produktion“, Tübingen, 1952, S. 3.

wirtschaft. Ferner lassen sich die ungünstigen Auswirkungen von Ernteschwankungen durch weitgehende Elastizität in der Futterwirtschaft abfangen... Es ist nicht einzusehen, weshalb es in einer Volkswirtschaft einen Wirtschaftszweig geben soll, der dauernd benachteiligt ist. Unter der Voraussetzung, daß die Menschen ökonomisch konsequent denken und ihren wirtschaftlichen Vorteil wahrnehmen, kann es solche Ungleichgewichte nicht geben. Wenn sie vorhanden sind, so kann es nur daran liegen, daß die Menschen sich nicht rein ökonomisch verhalten und daß die Produktionsfaktoren Boden und Kapital aus irgendwelchen Gründen nicht beweglich genug sind, um sich zügig anpassen zu können⁷⁾8).

Den Argumenten von Niehaus für die Einbeziehung der Landwirtschaft in den internationalen Wettbewerb wäre noch hinzuzufügen, daß vor fünfzig Jahren, als die landwirtschaftliche Produktion einen viel größeren Anteil an der Gesamtproduktion, insbesondere der europäischen Industrieländer hatte, die Agrarpolitik sich im wesentlichen auf den Zollschutz beschränkte, während heute der Zoll meist das schwächste Mittel ist, insbesondere in der BRD, im Vergleich zu den Mitteln der Einfuhr- und Vorratsstellen und der Einfuhrkontingentierung. Dies ist auch deshalb hervorzuheben, weil sich an der Abhängigkeit der landwirtschaftlichen Produktion von Boden und Klima, am Zwang zur Kombination verschiedener

7) Vergl. „Agrarpolitik in der sozialen Marktwirtschaft“, a. a. O., S. 12.

8) In diesem Zusammenhang weist Herlemann, Hans-Heinrich, in „Agrarpolitik im modernen Industriestaat“ in „Agrarwirtschaft“, Zeitschrift für Betriebswirtschaft und Marktforschung, Jg. 4, Hannover 1955, S. 69 ff. darauf hin, daß die unzulängliche Einkommensentwicklung in der Landwirtschaft auf ihrer Abhängigkeit von dem in seiner Lebenskraft begrenzten Produktionsfaktor Boden beruht, eine Abhängigkeit, der die gewerbliche Produktion nicht unterworfen ist. Zwar sei das Verhältnis, in dem die drei Faktoren Boden, Arbeit und Kapital miteinander kombiniert werden können, um einen wirtschaftlichen Ertrag zu erzielen, variierbar, allein diese Substitutionsmöglichkeit fände ihre Grenzen in den Kosten der einzelnen Faktoren. Das Knappheitsverhältnis der drei Produktionsfaktoren sei nicht nur von Land zu Land außerordentlich unterschiedlich, sondern hätte sich auch im Verlauf der wirtschaftlich-technischen Entwicklung in den letzten hundert Jahren weitgehend verschoben. Während der Umfang der landwirtschaftlichen Nutzfläche in den meisten Ländern eine verhältnismäßig konstante Größe darstellt, bilden Bevölkerungswachstum und Kapitalbildung die dynamischen Faktoren, unter deren Einfluß das Kombinationsverhältnis zwischen Boden, Arbeit und Kapital ständigen Wandlungen unterliegt. In der unzureichenden Anpassung der landwirtschaftlichen Betriebsstruktur an diese veränderten Produktionsvoraussetzungen liegt der Kernpunkt der in der Einkommensdisparität zum Ausdruck kommenden Strukturkrise unserer Landwirtschaft. An anderer Stelle, vergl. „Die Anpassung der Landwirtschaft an die volkswirtschaftliche Entwicklung“ in „Agrarwirtschaft“, Hannover, 1958, Jg. 7, S. 101 ff., weist der Verfasser ergänzend darauf hin, daß keineswegs in allen Phasen des industriellen Aufschwungs und durchaus nicht in allen Ländern der wirtschaftlich-technische Fortschritt von einem Nachhinken der Landwirtschaft hinter der Produktivitäts- und Einkommensentwicklung anderer Wirtschaftszweige begleitet war bzw. ist.

Betriebszweige usw., die als Argumente für eine Ausnahme der Landwirtschaft von dem Wettbewerb angeführt werden, nichts geändert hat. Und obgleich damals nicht die modernen Mittel der Nachrichtenübermittlung und des Verkehrs bestanden, die beispielsweise heute in kurzer Zeit bei Angebots- oder Nachfrageänderungen Einfuhren veranlassen können, gelang es in jener Zeit trotzdem, die Bevölkerung ausreichend und verhältnismäßig gleichbleibend mit Nahrungsmitteln zu versorgen, ohne daß die landwirtschaftliche Produktion zum Erliegen gekommen wäre oder die Versorgung mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen versagt hätte. Um diese Argumente, die für eine Einordnung der Landwirtschaft in den allgemeinen Wettbewerb sprechen, hat sich die derzeitige offizielle Agrarpolitik der Bundesregierung weitgehend hinweggesetzt. Sie erkennt die Wettbewerbsfähigkeit der einzelnen landwirtschaftlichen Betriebe nicht als den gültigen Nachweis für deren Existenzberechtigung an. Sie ist vielmehr bemüht, eine Kostendeckung der vorhandenen landwirtschaftlichen Betriebe mehr oder weniger unabhängig von ihrer Wettbewerbsfähigkeit zu gewährleisten.

Eine Bestätigung dafür geben folgende Ausführungen des Staatssekretärs im Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Theodor Sonnemann⁹⁾:

„Die natürlichen Produktionsbedingungen der Landwirtschaft — Boden, Klima — sind mehr oder minder unabänderlich. Für die rund 14 Millionen Hektar landwirtschaftlicher Nutzfläche in Westdeutschland liegen sie unter dem Durchschnitt, weil etwa zwei Drittel auf schwierige, meist arme Mittelgebirgslagen und auf Dauergrünland entfallen. Die Art und die Richtung der Produktion sind damit weitgehend durch die Natur festgelegt. Eine Anpassung an veränderte Marktlagen, die konjunkturelle Umstellung der Erzeugung, ist entweder gar nicht oder nur sehr bedingt und allmählich möglich.

Eine weitere spezifische Benachteiligung liegt in der ungünstigen Agrarstruktur, insbesondere in den Realteilungsgebieten des Südens und Südwestens, aber auch in den ausgedehnten Bezirken im Norden der BRD, in der großen Zahl kleiner und kleinster Betriebe, die dem technischen Fortschritt nur in geringem Maße zugänglich sind und die bei der schnellen Entwicklung von Mechanisierung und Rationalisierung Gefahr laufen, gegenüber gut geleiteten Groß- und Mittelbetrieben immer weiter abzusinken. Aus zwingenden politischen, soziologischen und versorgungswirtschaftlichen Gesichtspunkten kann ein auf einer bürgerlich bestimmten Wirtschaftsordnung und Sozialverfassung aufgebauter Staat diese Kleinbauern nicht einfach abschreiben, indem er sie sich selber überläßt. Das kann auch nicht im Interesse der gewerblichen oder der übrigen mittelständischen Wirtschaft liegen; denn diese Kleinbauern und ihre Familienangehörigen sind in ihrer großen Masse selbständige Unternehmer und ent-

⁹⁾ Vergl. Sonnemann, Theodor, „Landwirtschaft und Außenhandel“, Ansprache, gehalten vor der weltwirtschaftlichen Gesellschaft in Berlin am 26. Januar 1956, in „Berichte über Landwirtschaft“, Zeitschrift für Agrarpolitik und Landwirtschaft N. F. Bd. XXXIV/1956, S. 1.

schiedene Verfechter des Eigentumsgedankens. Ihre wirtschaftliche Lage und ihre Wettbewerbsfähigkeit, die Möglichkeit, sie in die Marktwirtschaft einzubeziehen, können nur allmählich verbessert werden.

Flurbereinigung und Besitzaufstockung können Verhältnisse, die in Jahrhunderten gewachsen sind, nicht von heute auf morgen verändern. Und die Neugestaltung der Agrarstruktur kann auch nicht von der Landwirtschaft allein bewältigt werden. Sie bedarf im großen Ausmaß der Hilfe sowohl des Staates wie auch der übrigen Wirtschaft. Ein wesentlicher Teil dieser Hilfe besteht darin, daß man der Landwirtschaft Zeit läßt für eine ruhige, organische Umstellung und daß man bereit ist, ihr bis zu deren Vollendung ein Sonderdasein einerseits innerhalb der Marktwirtschaft, andererseits gegenüber dem internationalen Wettbewerb zuzubilligen.“

Die folgenden Untersuchungen tragen der hier dargelegten offiziellen Agrarpolitik in ihrer Zielsetzung Rechnung. Dagegen soll geklärt werden, ob die agrarpolitischen Ziele, soweit sie bisher von den Einfuhr- und Vorratsstellen verfochten wurden, nicht „ökonomischer“ mit Hilfe von Subventionen zu erreichen wären. Der Klärung dieser Frage geht eine Darstellung des Systems und der Tätigkeit der Einfuhr- und Vorratsstellen einschließlich ihrer Auswirkungen voraus.

II. DAS SYSTEM DER EINFUHR- UND VORRATSSTELLEN

A. GESCHICHTLICHER ÜBERBLICK

Zu den ersten historischen Vorbildern der Einfuhr- und Vorratsstellen sind die Einfuhrmonopole für Getreide, die die Schweiz und Norwegen 1914 bzw. 1920 schufen, zu rechnen. Weitere Einfuhrmonopole für Agrarprodukte entstanden vor allem Anfang der dreißiger Jahre in anderen Ländern als Folge der Weltwirtschaftskrise, die sich auch auf den Absatz landwirtschaftlicher Produkte auswirkte¹⁰⁾.

In Deutschland wurde 1915 zur Behebung der infolge des Weltkrieges aufgetretenen Versorgungsschwierigkeiten eine „Reichsgetreidestelle“ errichtet; ihr oblag zunächst die Verteilung des Getreides an die Verbraucher. Aus der Reichsgetreidestelle entwickelte sich nach Beendigung des ersten Weltkrieges ein agrarpolitisches Instrument zur Stützung des inländischen Getreidemarktes¹¹⁾.

Die Reichsgetreidestelle wurde 1926 aufgelöst. An ihrer Stelle griff die deutsche Getreidehandelsgesellschaft (GHG) durch Stützungskäufe in den Markt ein. Die deutsche Getreidehandelsgesellschaft bestand bereits seit 1924. Gesellschafter waren die Bezugsvereinigung der deutschen Landwirte, das Stickstoffsyndikat, das Kalisyndikat, die Großeinkaufsgesellschaft deutscher Konsumvereine und der Verband Pommerscher Müller-Innungen. Mit ihr zusammen arbeitete die „Getreide-, Industrie- und Commissions AG“ (GIC).

Die Höhe der Getreidepreise war in jener Zeit immer wieder Gegenstand öffentlicher Diskussionen. Der Direktor der GIC forderte damals aus diesem Anlaß die Errichtung einer „Handelsschleuse“; ein Reichsgetreiderat sollte

¹⁰⁾ Vergl. Baade, Fritz, „Brot für ganz Europa“, Berlin 1952, S. 205 und Schiller, Karl, „Marktregulierung und Marktordnung“, Kiel 1940, S. 242. Danach bestanden z. B. in Holland vor 1933 sogenannte „Zentralen“, die im Prinzip ebenso arbeiteten wie die deutschen Einfuhr- und Vorratsstellen heute; Hördemann, Helmut, „Die Arbeit der Einfuhr- und Vorratsstellen in der Bundesrepublik“, Freiburger Diss., 1957, S. 13 ff.

¹¹⁾ Vergl. Teichmann, Ulrich, „Die Politik der Agrarpreisstützung“, Köln-Deutz 1955, S. 252. Auf die Reichsgetreidestelle folgte 1916 eine Reichsstelle für Vieh und Fleisch, nachdem schon 1915 eine Reichskartoffelstelle gegründet worden war. Beide Stellen sollten aber nur zur Sicherstellung der Ernährung beitragen, d. h. die vorhandenen Produkte verteilen.

die Getreidepreise festsetzen, und die „Handelsschleuse“ sollte das Getreide entweder verbilligen oder verteuern, damit der Abgabepreis jeweils dem Inlandspreis entspräche¹²⁾. 1927 wurde dann von der Sozialdemokratischen Partei im „Kieler Agrarprogramm“ ein Getreidemonopol gefordert. Nach Meinung von Teichmann zielte das Programm darauf ab, die Getreidepreise mit Hilfe des Monopols zu stabilisieren; er folgert dies aus einem Aufsatz von Baade, worin die Notwendigkeit einer Stabilisierung der Getreidepreise damit begründet wurde, daß das „Hin und Her der Preisentwicklung der Landwirtschaft ganz ungeheure Umstellungsverluste auflege“¹³⁾.

Der Gedanke eines deutschen Getreidemonopols war nicht neu. Schon Ende des 19. Jahrhunderts wurde mehrfach darüber diskutiert und 1894 durch den „Antrag Kanitz“ vor den Reichstag gebracht. Dieser Antrag sah den Erlaß eines Gesetzes vor, das Einkauf und Verkauf von ausländischem Getreide zum Verbrauch im Zollgebiet des deutschen Reiches nur für Rechnungen des Reiches zulassen sollte. Gleichzeitig sollten Mindestverkaufspreise für die einzelnen Getreidesorten durch dieses Gesetz festgelegt werden. Dieser wie ein späterer Antrag des Grafen von Kanitz im Jahre 1895 fanden jedoch nicht die Billigung des Reichstages¹⁴⁾.

1930 wurde dann das erste deutsche Getreidemonopol geschaffen. Es beschränkte sich jedoch auf den An- und Verkauf von Mais, nachdem 1929 ein Verwendungszwang für Inlandweizen bei Vermahlung von Auslandweizen eingeführt worden war. Diese Maßnahmen sollten der Stützung der Erlöse der inländischen Getreideerzeuger dienen.

Die umfassenden Befugnisse der Maismonopols sind bemerkenswert. Das Maismonopol war nicht nur ausschließlich berechtigt, in- und ausländischen Mais innerhalb der deutschen Zollgrenzen in den Verkehr zu bringen, sondern es war außerdem durch die Reichsregierung ermächtigt, die Verkaufspreise festzusetzen; das Maismonopol war aber nicht verpflichtet, ihm angebotenen Mais zu bestimmten Preisen zu übernehmen.

Durch das Gesetz vom 30. Mai 1930 wurden schließlich das Maismonopol und die Getreidehandelsgesellschaft in der „Reichsstelle für Getreide, Futtermittel und sonstige landwirtschaftliche Erzeugnisse“ vereinigt. Diese Reichsgetreidestelle ist das eigentliche Vorbild der heutigen Einfuhr- und Vorratsstellen, insbesondere in technischer Hinsicht¹⁵⁾.

¹²⁾ Ebenda S. 259 ff.

¹³⁾ Vergl. Baade, Fritz, „Stabilisierung der Getreidepreise“ in „Die Gesellschaft“ 1927, S. 251 ff., zitiert nach Teichmann, Ulrich, a. a. O., S. 260.

¹⁴⁾ Vergl. Teichmann, Ulrich, a. a. O., S. 260 ff.

¹⁵⁾ Vergl. „Gutachten des Ausschusses für landwirtschaftliche Marktordnung“, herausgegeben vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Bonn 1950, S. 11 und 25 f. Modest, Fritz, „Kommentar zum Getreidegesetz“, Heidelberg 1953, S. 23 und Hördemann, Helmut, a. a. O., S. 13. Die Reichsgetreidestelle wurde ebenso wie die ihr 1933 und 1934 folgenden Reichsstellen für Milcherzeugnisse, Öle und Fette, für Eier, für Tiere und tierische Erzeugnisse und für Garten- und Weinbauerzeugnisse in den Reichsnährstand „eingebaut“.

Rechtlich besteht jedoch zwischen der Reichsgetreidestelle und den derzeitigen Einfuhr- und Vorratsstellen kein Zusammenhang. Vielmehr wurden die bis 1945 bestehenden Institutionen, verbunden mit den Reichsnährstandsbestimmungen, die die Rechtsgrundlage für weitgehende Eingriffe in den Markt bildeten, durch mehrere Vorrats- und Einfuhrstellen in der britischen Zone, die ab 1946 ihren Zuständigkeitsbereich auf die amerikanische Zone ausdehnten, abgelöst; diesen Stellen oblag vor allem die Bewirtschaftung bis 1950.

Dem Erlaß der Marktordnungsgesetze, die zur Errichtung der heutigen Einfuhr- und Vorratsstellen führten, war die Einsetzung eines Ausschusses durch den Direktor der Verwaltung für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der Bizone am 1. Juni 1949 vorausgegangen, der „Grundsätze zum Aufbau einer Ordnung des Marktes für landwirtschaftliche Erzeugnisse“ ausarbeiten sollte. Es ging dem Ausschuß dabei nicht nur um die Grundsätze der Marktordnungsgesetze. Seine Stellungnahme sollte darüber hinaus der Agrarpolitik von Bundesregierung und Bundestag bestimmte Grundsätze an die Hand geben und mit diesen Grundsätzen die damit zu vereinbarenden oder nicht zu vereinbarenden agrarpolitischen Instrumente¹⁶⁾.

Der Erlaß der vier Marktordnungsgesetze fiel in die erste Zeit nach der Währungsreform, als die Bewirtschaftung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse allmählich gelockert worden war, die Erzeugung selbst sich aber von den Folgen des Krieges in den meisten Ländern noch nicht wieder voll erholt hatte. Damals lagen die Einfuhrpreise für landwirtschaftliche Produkte noch über den bis dahin durch Preisvorschriften größtenteils geregelten Inlandspreisen. Die mit den Marktordnungsgesetzen errichteten Einfuhr- und Vorratsstellen hatten daher in der ersten Zeit ihres Bestehens (etwa bis Ende 1953) teilweise die Aufgabe, die Einfuhren von den höheren Einfuhrpreisen durch Subventionen zu den dem Inlandsniveau entsprechenden Preisen auf den Markt zu bringen. Außerdem waren die Märkte infolge ständiger Angebotsschwankungen preislich noch sehr labil; Auswirkungen dieser Unstabilität auf dem Inlandsmarkt sollten die Einfuhr- und Vorratsstellen gleichfalls verhüten.

Ausgangspunkt der Überlegung des Ausschusses für landwirtschaftliche Marktordnung war jedoch, soweit es die Einfuhr- und Vorratsstellen betraf, daß Einfuhren aller der den Einfuhr- und Vorratsstellen unterstellten Produkte in mehr oder weniger bedeutendem Umfang zur ausreichenden Versorgung des Inlandsmarktes beitragen müßten und die Lenkung der Einfuhr daher gleichzeitig ein wirksames Regulativ für das inländische Preisniveau sei¹⁷⁾. Im Lauf der Jahre hat sich jedoch das Verhältnis von Einfuhr und Inlandserzeugung bei der Versorgung des Inlandsmarktes zu Gunsten der Inlandserzeugung verschoben. Das ist nicht zuletzt eine Folge der

¹⁶⁾ Ausführliche Darstellung der Entstehungsgeschichte der vier Marktordnungsgesetze bei Hörde mann, Helmut, ebenda, S. 22 ff.

¹⁷⁾ Die gleiche Auffassung wurde auch in den Bundestagsberatungen vertreten.

Preispolitik der Einfuhr- und Vorratsstellen, die zu Erzeugungssteigerungen anreizte. Dadurch hat die Tätigkeit der Einfuhr- und Vorratsstellen teilweise an Wirksamkeit verloren. Darauf wird noch näher einzugehen sein.

B. ORGANISATION DER EINFUHR- UND VORRATSSTELLEN

1. Die Rechtsgrundlage der Einfuhr- und Vorratsstellen

Die Errichtung der Einfuhr- und Vorratsstellen geht auf die sogenannten vier Marktordnungsgesetze zurück:

- a) Gesetz über den Verkehr mit Getreide- und Futtermitteln (Getreidegesetz) vom 4. November 1950 in der Fassung vom 24. November 1951 (BGBl. I S. 901)
- b) Gesetz über den Verkehr mit Milch, Milcherzeugnissen und Fetten (Milch- und Fettgesetz) vom 28. Februar 1951 in der Fassung vom 10. Dezember 1952 (BGBl. I S. 807)
- c) Gesetz über den Verkehr mit Vieh und Fleisch (Vieh- und Fleischgesetz) vom 25. April 1951 (BGBl. I S. 272)
- d) Gesetz über den Verkehr mit Zucker (Zuckergesetz) vom 5. Januar 1951 in der Fassung der Gesetze vom 3. Oktober 1951 (BGBl. I S. 852) und 9. August 1954 (BGBl. I S. 255).

Auf Grund dieser Gesetze wurden die Einfuhr- und Vorratsstelle Getreide (EVSt-G), die Einfuhr- und Vorratsstelle Fett (EVSt-F), die Einfuhr- und Vorratsstelle Fleisch (EVSt-Fl) und die Einfuhrstelle Zucker (EVSt-Z) — die drei Einfuhr- und Vorratsstellen und die Einfuhrstelle Zucker werden nachfolgend zusammen als EVSt abgekürzt — mit Sitz in Frankfurt/Main errichtet.

Die EVSt-G ist in den §§ 7, 8 Getreidegesetz, die EVSt-F in den §§ 15, 16 Milch- und Fettgesetz, die EVSt-Fl in den §§ 16, 17 Vieh- und Fleischgesetz und die EVSt-Z in den §§ 7, 9 Zuckergesetz geregelt. Die genannten Bestimmungen umschreiben die wichtigsten Funktionen der EVSt, die in engem Zusammenhang mit den übrigen Marktregulierungen dieser vier Gesetze stehen, insbesondere den Preisbestimmungen, da diese auch für die Preispolitik der EVSt maßgeblich sind.

So sind umfassende Preisregulierungen für Getreide auf Grund von § 10 Getreidegesetz ergangen. Diese Bestimmung sieht die Festsetzung der Preise für Getreide inländischer Erzeugung durch ein „Getreidepreisgesetz“ zu Beginn jedes Getreidewirtschaftsjahres vor. In der Regelung der Getreidepreise durch ein besonderes Gesetz kommt zum Ausdruck, welche Bedeutung den Getreidepreisen beigemessen wird. Preisbestimmungen für die übrigen Produkte, einschließlich der Verarbeitungsprodukte, können auf Grund der Marktordnungsgesetze durch Verordnungen der Bundesregierung oder der Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten sowie für Wirtschaft mit Zustimmung des Bundesrates jederzeit erlassen werden.

In den Marktordnungsgesetzen sind folgende Ermächtigungen zum Erlaß von Preisverordnungen vorgesehen:

- aa) Gemäß § 10 Getreidegesetz für Mahlerzeugnisse aus Getreide, für Teigwaren, Nahrungsmittel, Brot und Kleingebäck. Zur Sicherung der Preisregelungen können Kostensätze, Verarbeitungs- und Handelsspannen festgesetzt werden.
- bb) Gemäß § 20 Milch- und Fettgesetz für Milch, Butter, Schmalz, sonstige Speisefette und Öle und pflanzliche und tierische Fette und Öle, soweit für die Herstellung von Nahrungs- und Genußmitteln bestimmt. Analog zum Getreidegesetz können Kostensätze und Verarbeitungs- und Handelsspannen festgelegt werden. Seit der Aufhebung der Preisbestimmungen für Butter im Jahre 1951 bestehen auf Grund des Milch- und Fettgesetzes Preisbestimmungen nur noch für den Verkauf von Trinkmilch nach der VO. M Nr. 1/59 über Preise für Milch vom 16. Februar 1959¹⁸⁾.
- cc) Gemäß § 6 Zuckergesetz für Zuckerrüben und Zucker; desgleichen können Kostensätze, Verarbeitungs- und Handelsspannen festgelegt werden. Von diesen Ermächtigungen wurde gleichfalls Gebrauch gemacht; zuletzt für Zuckerrüben durch VO. Z Nr. 1/58 über Preise für Zuckerrüben der Ernte 1957 vom 27. Januar 1958¹⁹⁾ und für Zucker durch VO. Z Nr. 2/58 zur Änderung der VO. Z Nr. 1/55 über Preise für Zucker vom 27. Januar 1958²⁰⁾.

Im Gegensatz zu den anderen Marktordnungsgesetzen gibt das Vieh- und Fleischgesetz keine Ermächtigungen zu Preisregelungen.

Das Getreidegesetz und das Milch- und Fettgesetz ermächtigen außerdem die Bundesregierung, Bestimmungen über die Art der Verwendung oder eine Beimischung der betreffenden Produkte zu erlassen. So sind Verordnungen über die Vermahlung von Roggen und Weizen und die Beimischung von ausländischem Weizen zu inländischem bei der Vermahlung ergangen, ferner über die Beimischung von Raps inländischer Erzeugung bei der Herstellung von Margarine.

Die Einhaltung der vier Marktordnungsgesetze und die Beachtung der staatlichen Eingriffe in den Absatz und die Verwertung der den Marktordnungsgesetzen unterliegenden landwirtschaftlichen Produkte wird durch Strafbestimmungen sanktioniert.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in § 100 Abs. 8 Wettbewerbsbeschränkungen durch die vier Marktordnungsgesetze und die dazu ergangenen Verordnungen zuläßt²¹⁾.

¹⁸⁾ Vergl. Bundesanzeiger (BAnz.) Nr. 36 vom 21. Februar 1959.

¹⁹⁾ Vergl. BAnz. Nr. 19 vom 29. 1. 1958.

²⁰⁾ Vergl. BAnz. Nr. 19 vom 29. 1. 1958.

²¹⁾ Vergl. BGBl. 1957 I, S. 1081 ff.

2. Aufbau und Leitung der Einfuhr- und Vorratsstellen

Die EVSt haben als Anstalt des öffentlichen Rechts zwei Organe, den Vorstand und den Verwaltungsrat. Der Vorstand hat die laufenden Geschäfte nach den Vorschriften der Satzung, den Beschlüssen des Verwaltungsrates und den Weisungen des Bundesministers zu führen. Der Vorstand ist das ausführende Organ der EVSt.

Dem Verwaltungsrat der EVSt obliegt die Überwachung des Vorstandes und die Beschlußfassung in wesentlichen Fragen²²⁾.

Der Vorstand jeder EVSt besteht aus zwei ordentlichen und zwei stellvertretenden Mitgliedern, die auf Vorschlag des Verwaltungsrates vom Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (BMin-E) bestellt werden.

Der Verwaltungsrat besteht aus 25 Mitgliedern bei der EVSt-G und aus 24 Mitgliedern bei den übrigen EVSt. Der Vorsitzende und der stellvertretende Vorsitzende sind jeweils Vertreter des BMin-E. Im übrigen setzen sich die Verwaltungsräte der EVSt entsprechend der folgenden Tabelle zusammen:

Vertreter des oder der

	EVSt-G	EVSt-F	EVSt-Fl	Est-Z
BMin-E	1	1	1	1
BMin-W	1	1	1	1
Oberste Landesbehörden	4	4	4	4
Landwirtschaft	4	4	4	4
Landw. Genossenschaft (Erzeuger- u. Absatz- genossenschaft)	1	2	1	—
Priv. verarbeitende Betriebe	4	2	3	4
Importhandel	1	1	1	1
Großhandel	1	1	1	1
Einzelhandel	1	1	1	1
Verbraucher- genossenschaft	1	1	1	1
Verbraucher	4	4	4	4

²²⁾ Aufgaben und Pflichten der Organe der EVSt sind im einzelnen in deren Satzungen geregelt, die durch Verordnungen gleichlautend für alle EVSt erlassen wurden. Vergl. BGBl. 1951 I, S. 82.

In dem Verwaltungsrat haben demnach jeweils die Vertreter der Verarbeitungs- und Absatzwirtschaft gegenüber den Vertretern der Landwirtschaft zahlenmäßig das Übergewicht. Es hängt daher von den Richtlinien der Vertreter der Bundesministerien und der obersten Landesbehörden ab, welche Gesichtspunkte bei den Beschlüssen und Entscheidungen des Verwaltungsrates den Ausschlag geben, insbesondere ob die Belange der Erzeuger oder die der Verbraucher den Vorrang haben. Da bei Stimmengleichheit die Stimme des Vorsitzenden den Ausschlag gibt, kommt es schließlich entscheidend auf den Standpunkt des BMin-E an.

Die Zusammensetzung des Verwaltungsrates ist deshalb von Bedeutung, weil ihm neben seinen verwaltungsmäßigen Aufgaben auch die Beschlußfassung über die Höhe der Übernahmepreise, die das inländische Preisniveau mit beeinflussen und über den Umfang der Vorratshaltung zusteht. Treten innerhalb des Verwaltungsrates Interessengegensätze zwischen den einzelnen Wirtschaftszweigen und den Verbrauchern auf, so hat der BMin-E die letzte Entscheidung, zumal alle Beschlüsse des Verwaltungsrates seiner Bestätigung bedürfen. Der Einfluß des BMin-E auf die Tätigkeit der EVSt ist ferner dadurch gesichert, daß der Vorstand seinen Weisungen untersteht und damit praktisch die gesamte Tätigkeit der EVSt, wie dies auch ausdrücklich in den Marktordnungsgesetzen vorgesehen ist.

Die weitgehende Kompetenz des BMin-E gegenüber den EVSt erlaubt diesem, in allen Entscheidungen, gleichgültig welche Interessen davon berührt werden, seiner Auffassung Geltung zu verschaffen. Die EVSt werden daher auch als der verlängerte Arm des BMin-E bezeichnet²³⁾.

Es ist bis jetzt erst ein einziger Fall in der Öffentlichkeit diskutiert worden, in dem dem Vorstand einer EVSt eigenmächtiges Handeln gegenüber dem BMin-E vorgeworfen wurde; diesem Fall kommt jedoch keine grundsätzliche Bedeutung für die Beurteilung der tatsächlichen Kompetenzverteilung zwischen den EVSt und dem BMin-E zu²⁴⁾.

3. Rechte und Pflichten der Einfuhr und Vorratsstellen

Die weitgehenden Befugnisse der EVSt werfen eine Reihe juristischer Probleme auf. So stellt sich die Frage, inwieweit die Tätigkeit der EVSt öffentlich- oder privatrechtlichen Charakter hat. Darauf näher einzugehen, besteht zur Klärung der ökonomischen Fragen keine Notwendigkeit. Es sei

²³⁾ Vergl. Schmitz, Heio, „Öffentlich-rechtliche Stellung und Aufgaben der Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel“, Kölner Diss., 1956, S. 95.

²⁴⁾ Vergl. „Der eigenmächtige Fettstellen-Vorstand“, Aufsatz in „Deutsche Zeitung und Wirtschaftszeitung“, Stuttgart, Jg. 12 vom 27. März 1957, S. 6. Eine andere Frage ist es allerdings, ob die EVSt und der BMin-E gelegentlich gemeinsam die ihnen durch das Gesetz gezogenen Grenzen ihrer Befugnisse überschritten haben. Vergl. Hördemann a. a. O., S. 168 ff.

nur wiedergegeben, was Ipsen²⁵⁾ als die wesentlichen rechtlichen Merkmale der gegenwärtigen Getreideeinfuhrregelung und damit, wegen der Gleichartigkeit der vier Marktordnungsgesetze, auch der Einfuhrregelung für die übrigen Marktordnungsprodukte bezeichnet:

„Ihr konservativer Rückgriff auf ältere Rechtsformen, ihre Verschränkung mit dem im Abbau befindlichen Besatzungs-Devisenrecht, ihre Isoliertheit als Marktordnungselement innerhalb einer sonst weitgehend liberalisierten Wirtschaft, ihre Überlagerung durch eine freiheitliche Verfassungsordnung . . .“

Was den EVSt ihre wirtschaftliche Bedeutung gibt, ist die Bestimmung, daß die Einfuhr der im einzelnen noch zu nennenden Agrarprodukte ihrer Genehmigung bedarf. Ohne Genehmigung ist eine legale Einfuhr ausgeschlossen. Die EVSt haben ferner das Recht, von den Importeuren Abgaben je Einfuhreinheit in beliebiger Höhe zu fordern. Ebenso können sie umgekehrt Zuschüsse zu den Einfuhren auszahlen. Auch die Ausfuhr bedarf der Genehmigung der EVSt. Daneben können die EVSt den Importeuren zur Auflage machen, daß sie ihre Einfuhren den EVSt zu bestimmten Preisen überlassen. Gleichzeitig können die EVSt Vorräte aus der Einfuhr und der Inlandserzeugung anlegen. In allen vier Marktordnungsgesetzen sind Bestimmungen enthalten, die den EVSt ferner das Recht geben, den Importeuren Beschränkungen hinsichtlich des weiteren Absatzes im Inland aufzuerlegen.

Gegenüber diesen weitreichenden Befugnissen sind den EVSt durch die Marktordnungsgesetze nur insoweit Verpflichtungen gegenüber der privaten Wirtschaft auferlegt, als sie sich bei der Durchführung ihrer kaufmännischen und technischen Aufgaben der Einrichtungen der Wirtschaft zu bedienen haben. Sie dürfen eigene Betriebe nicht errichten, Betriebe nicht erwerben und nicht in sonstiger Art und Weise betreiben. Ausnahmen sind mit Zustimmung des BMin-E zulässig.

C. REICHWEITE DER EINFUHR- UND VORRATSSTELLEN

1. Die sogenannten Marktordnungsprodukte

Der Einfuhrgenehmigung durch die zuständigen EVSt bedürfen

a) nach dem Getreidegesetz:

aa) Brotgetreide:

Roggen, Weizen, Spelz (Dinkel, Fesen), Emer, Einkorn

bb) andere Getreidearten:

Gerste, Hafer, Mais, Buchweizen, Hirse, Reis

cc) jeweils auf Anordnung des Bundesministers (vergl. § 8, Abs. 8 Getreidegesetz): Mehl, Grieß, Dunst, Backschrot.

²⁵⁾ Vergl. Ipsen, Hans-Peter, „Konstruktionsfragen der Getreideeinfuhrregelung“ in „Forschungen und Berichte aus dem öffentlichen Recht, Gedächtnisschrift für Walter Jellinek“, herausgegeben von Otto Bachof, Martin Drath, Otto Gönnewein, Ernst Walz, München 1955, dort weitere zahlreiche Literaturhinweise.

b) nach dem Milch- und Fettgesetz:

Butter, Schmalz (Schweineschmalz und Butterschmalz), Margarine, Kunstspeisefette, sonstige raffinierte sowie raffinierte und gehärtete pflanzliche und tierische Öle und Fette und die daraus hergestellten Speisefette und Speiseöle, insbesondere Plattenfette.

c) nach dem Vieh- und Fleischgesetz:

Schlachtvieh, Fleisch und Fleischerzeugnisse.

Gemäß § 1 Vieh- und Fleischgesetz gelten als Schlachtvieh: Rinder, Kälber, Schweine, Schafe.

Als Fleisch: Teile dieser Tiere, sofern sie sich zum Genuß für Menschen eignen.

Als Fleischerzeugnisse: Fleisch in be- oder verarbeitetem Zustand (einschl. Konserven) — auch unter Zusatz anderer Lebensmittel — sowie Schlachtfette.

d) nach dem Zuckergesetz:

aus Zuckerrüben, Zuckerrohr oder Melasse hergestellter Zucker, und zwar Verbrauchszucker, Rohzuckerresterzeugnis, Rohzuckernacherzeugnis sowie flüssiger Zucker, Abfälle (ausgenommen Melasse) und Sirupe mit einem Reinheitsgehalt von über 70°.

Der Anteil dieser Produkte an dem Wert der landwirtschaftlichen Erzeugung in der BRD betrug im Wirtschaftsjahr 1956/57²⁶⁾ rund 77 %. Der Geldwert der landwirtschaftlichen Erzeugung belief sich in diesem Zeitraum auf insgesamt 19 141 Mill. DM, davon entfielen auf die Marktordnungsprodukte 14 649 Mill. DM, die sich wie folgt zusammensetzen²⁷⁾:

Getreide	1 764 Mill. DM
Zuckerrüben	514 Mill. DM
Rinder	2 224 Mill. DM
Kälber	446 Mill. DM
Schweine	4 864 Mill. DM
Schafe	43 Mill. DM
Kuhmilch	4 543 Mill. DM
Zunahme des Viehbestandes	251 Mill. DM

Die der Einfuhrregelung und der Vorratshaltung der EVSt unterliegenden Produkte werden zusammenfassend als Marktordnungsprodukte bezeichnet.

Aus dem Unterschied zwischen den Inlands- und den Einfuhrpreisen für Marktordnungsprodukte läßt sich bereits ein oberflächlicher Rückschluß auf die Auswirkungen der Tätigkeit der EVSt ziehen. Diese Auswirkungen werden in einem späteren Abschnitt ausführlich behandelt werden.

²⁶⁾ Das Wirtschaftsjahr beginnt jeweils am 1. Juli und endet am 30. Juni.

²⁷⁾ Vergl. Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der Bundesrepublik Deutschland 1957, herausgegeben vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Hamburg 1958, S. 108, Tab. 196 u. 197.

2. Das Preisgefüge der Agrarprodukte

Der Vollständigkeit halber ist darauf hinzuweisen, daß sich die Auswirkungen der Tätigkeit der EVSt nicht auf die in den Gesetzen bezeichneten Produkte, d. h. die Marktordnungsprodukte beschränken, sondern infolge der Interdependenz der Preise und der Interdependenz der Agrarpreise im besonderen auch die Preise der übrigen Agrarprodukte berühren.

Unter den landwirtschaftlichen Produkten bestehen mehrfache Preisbeziehungen:

- a) Die landwirtschaftlichen Betriebe setzen Arbeit, Boden und Kapital so ein, daß sich die Grenzerträge der drei Produktionsfaktoren bei allen Erzeugnissen angleichen. Mit Rücksicht auf das teilweise noch sehr primitive Rechnungswesen in der Landwirtschaft kann allerdings nur eine entsprechende Tendenz im Einsatz der Produktionsfaktoren angenommen werden. Ständige Produktionsverlagerungen je nach den Marktpreisen, teilweise auch durch die Berufsverbände angeregt, deuten jedoch darauf hin, daß die landwirtschaftliche Erzeugung in dieser Beziehung beweglicher geworden ist.
- b) Ein Teil der landwirtschaftlichen Produkte sind Vorprodukte oder Rohprodukte für Veredelungserzeugnisse. Das gilt im einzelnen für Getreide, Hackfrüchte und für die Weidewirtschaft im Verhältnis zur Geflügelzucht und Viehwirtschaft, einschließlich der Milch- und Käsewirtschaft.
- c) Die Vor- und Rohprodukte stehen aber zu den Veredelungsprodukten je nach der Einkommenshöhe und dem Lebensstandard der Verbraucher auch im gegenseitigen Verhältnis von Substitutionsgütern. Beispielsweise ist Roggen gleichzeitig Vorprodukt der Viehzucht als Futtermittel und Substitutionsgut als Brot gegenüber Fleisch; darüber hinaus ist Roggen in doppelter Hinsicht Substitutionsgut gegenüber der Kartoffel, und zwar als Nahrungsmittel und als Futtermittel. So beeinflusst die Höhe des Roggenpreises sowohl das Niveau der Fleischpreise als auch das Niveau der Kartoffelpreise. Da Roggen und Getreide allgemein auch als Futtermittel in der Geflügelwirtschaft verwendet werden, ergibt sich aus diesen Preiszusammenhängen, daß die Preispolitik der EVSt das Preisniveau der landwirtschaftlichen Erzeugung in der BRD allgemein und bei Kartoffeln und Geflügel, einschließlich Eiern, im besonderen mitbeeinflusst²⁸⁾.

Da die Getreidepreise eine Schlüsselstellung innerhalb des Preisgefüges der Agrarprodukte einnehmen, setzen die Preis- und Einfuhrregelungen zugunsten der Landwirtschaft, soweit sie in protektionistischer Absicht erfolgen, meist bei Getreide an. Dies bestätigt der historische Überblick

²⁸⁾ Der Erzeugungswert der Kartoffeln betrug 1956/57 1 038 Mill. DM = 5,4% des Geldwertes der Nahrungsmittelerzeugung; der Erzeugungswert von Geflügel und Eiern betrug ca. 1 300 Mill. DM = 6,7% des Geldwertes der Nahrungsmittelerzeugung.

ebenso wie eine Zusammenstellung der agrarpolitischen Regulierungssysteme in anderen Ländern der westlichen Welt²⁹⁾.

Man kann in den EVSt-FI und EVSt-F auf Grund des Preiszusammenhangs unter den Marktordnungsprodukten darum auch die Konsequenz der Preisregulierung für Getreide sehen, weil beispielsweise eine Erhöhung des inländischen Brot- und Futtergetreidepreisniveaus durch die EVSt-G die Wettbewerbsfähigkeit der Getreide verarbeitenden Vieh- und Fettwirtschaft beeinträchtigt. Der gegenseitigen Abhängigkeit der Preise für Agrarprodukte kann hier im einzelnen nicht nachgegangen werden, zumal sie regional verschieden sind, z. B. je nachdem, ob sich der Boden für Weidewirtschaft eignet oder nicht.

Eine Untersuchung des Preiszusammenhangs wäre darüber hinaus deshalb besonders schwierig, weil die Preisvorschriften für Getreide, Zuckerrüben und Milch die Interdependenz unterbrechen, so daß hier auch die Ausführungen von Jacobsen³⁰⁾, die sich mit den Wechselbeziehungen zwischen Getreidepreisen und den Preisen für Veredelungsprodukte auseinandersetzen, nicht zutreffen. Die Preisvorschrift für Getreide bringt die Preise für Veredelungsprodukte und Substitutionsprodukte des Getreides in Abhängigkeit von den Getreidepreisen, soweit für diese Erzeugnisse nicht ebenfalls Preisvorschriften bestehen.

²⁹⁾ Vergl. „Agrarpolitik in Europa und Nordamerika“, erster Bericht des Ministerausschusses für Landwirtschaft und Ernährung des europäischen Wirtschaftsrates (OEEC), deutsche Übersetzung, herausgegeben vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Bad Godesberg 1956; Binder, Anneliese, „Internationale Regulierungen auf dem Weltweizenmarkt“, Kiel 1952; Schlotter, Hans-Günther, „Die Erhebung von Abschöpfungsbeträgen bei der Einfuhr von Nahrungs- und Futtermitteln“, Göttinger Diss., 1956, S. 150 ff.

³⁰⁾ Vergl. Jacobsen, A. P., „Die Wechselbeziehungen zwischen Getreidepreisen und Preisen für Veredelungsprodukte“ in „Agrarwirtschaft“, Zeitschrift für Betriebswirtschaft und Marktforschung, 3. Jg., Hannover 1954, S. 275. Der Verfasser vertritt die Auffassung, daß die Preise von Schweinefleisch, Rindfleisch, Eiern, Milch und Milchprodukten für die Preise des größten Teils der pflanzlichen Produkte direkt entscheidend seien. In Dänemark würden 88% und in Deutschland 70% der gesamten Pflanzenproduktion verfüttert. Würde die Erzeugung der pflanzlichen Produkte im Vergleich zum Viehbestand steigen, dann müßten die Preise für Vegetabilien fallen. Da Getreide der Teil der Pflanzenerzeugung ist, der am leichtesten gehandelt werden kann, tritt der Preisrückgang besonders bei Getreide auf. Daraus schließt Jacobsen, daß die Nachfrage nach animalischen Lebensmitteln für den Getreidepreis entscheidend ist und nicht umgekehrt. Diese Überlegungen können jedoch für die Beurteilung des Einflusses der deutschen Getreidepreise auf die deutschen Fleisch- und Butterpreise nicht herangezogen werden, weil in Deutschland die Getreidepreise festgesetzt sind und deshalb auf Bewegungen der Viehpreise nicht reagieren können.

D. MÖGLICHKEITEN DER EINFUHRMENGEN- UND EINFUHRPREISREGULIERUNGEN ZUR BESTIMMUNG DER INLANDSPREISE

Der sich frei bildende Preis paßt die wirksame Nachfrage und das wirksame Angebot für ein bestimmtes Erzeugnis einander an. Bei freier Preisbildung gibt es auf die Dauer, vom einzelnen Erzeugnis aus gesehen, weder ein überschüssiges Angebot, noch eine unbefriedigte Nachfrage. Diesem objektiven Geschehen stehen oft subjektive Wünsche der Anbieter oder der Nachfrager entgegen. Die einen wollen mehr produzieren, die anderen mehr konsumieren. Die freie Preisbildung steht der Verwirklichung dieser Wünsche jedoch im Wege. Mit Hilfe hoheitlicher Eingriffe des Staates ist es allerdings möglich, einen vom freien Preis abweichenden Preis auf dem Markt durchzusetzen, der dann je nach seiner Abweichung es den einzelnen Erzeugern oder Nachfragern ermöglicht, mehr zu verkaufen oder mehr zu kaufen als bei freiem Preis. Die staatlichen Maßnahmen, um auf die Preise für einzelne Erzeugnisse einzuwirken, reichen von der Festsetzung der Verbraucherpreise bis zur Steuerung des Angebotes durch staatliche Handels- oder Herstellungsmonopole und der Lenkung der Nachfrage durch Bezugsscheine. (Auf die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen jeder Art von staatlicher Preisregulierung und ihre Vor- oder Nachteile soll hier nicht näher eingegangen werden.)

Bevorzugt sind Agrarprodukte Gegenstand der staatlichen Preislenkung, die sich im Laufe der Wirtschaftsgeschichte der vielfältigsten Mittel bedient hat und durch Kombinationen immer wieder in neuen Formen erscheint. Die vier Marktordnungsgesetze sind ein treffendes Beispiel dafür. Ein wichtiges Instrument der von den Marktordnungsgesetzen bezweckten Angebots- und Preislenkung sind die EVSt. Sie können in zweifacher Weise in den Markt eingreifen: Durch Einfuhr- und Ausfuhrregulierung einerseits und durch Vorratshaltung andererseits.

In der Einwirkung auf das inländische Preisniveau einzelner Erzeugnisse durch Einfuhr- und Ausfuhrregulierungen lassen sich grundsätzlich zwei Methoden unterscheiden:

- a) Zuschläge auf die Einfuhrpreise und Abschläge von den Einfuhr- bzw. Ausfuhrpreisen,
- b) Festsetzung der Ein- und Ausfuhrmenge bis zur Ein- oder Ausfuhrsperrung.

Zur Methode a) gehören Einfuhr- und Ausfuhrzölle, variable Einfuhr- und Ausfuhrabgaben und Einfuhr- oder Ausfuhrsubventionen.

Zur Methode b) zählen staatliche Außenhandels-Monopole und Einfuhr- oder Ausfuhrkontingentierung³¹⁾³²⁾.

³¹⁾ Der Begriff Kontingent wird im Zusammenhang mit Einfuhr- und Ausfuhrregulierungen in zweifacher Bedeutung verwendet. Einmal bezeichnet man mit Kontingent (Einfuhrkontingent) die beschränkte Einfuhrmenge eines einzelnen

Voraussetzung für eine wirksame Beeinflussung der Preise eines bestimmten Erzeugnisses innerhalb der Grenzen eines Landes mit Hilfe von Regulierungen bei der Ein- oder Ausfuhr ist das Vorhandensein einer „Spannung“ zwischen Inlands- und Auslandsmarkt.

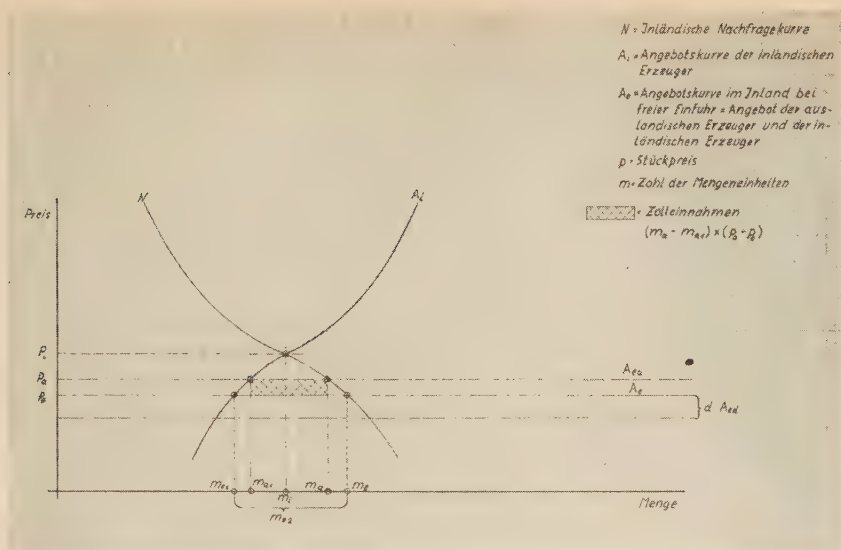
Eine „Spannung“ besteht immer dann, wenn der isolierte Inlandspreis eines bestimmten Erzeugnisses vom Preis des Außen- oder Auslandsmarktes abweicht. Als isolierter Inlandspreis ist derjenige Preis anzusehen, der das Angebot der inländischen Erzeugung und die inländische Nachfrage aneinander anpaßt, wenn weder ein- noch ausgeführt würde. Zunächst ist es ohne Bedeutung, ob diese Spannung auf voneinander abweichenden Verlauf der Angebots- oder der Nachfragekurven im Inland oder Ausland zurückzuführen ist³³⁾.

Bei unbeschränkter Einfuhr und Ausfuhr tritt diese Spannung nicht zutage; die Preise im Inland und Ausland gleichen sich bis auf geringfügige Unterschiede, die insbesondere die Folge unterschiedlicher Transportkosten sein mögen, einander an. Erst bei Unterbrechung des Warenaustausches kommt es zu Preisdifferenzen zwischen dem Auslandsmarkt und dem Inlandsmarkt, je nach dem Verlauf der Angebots- und Nachfragekurve. Der isolierte Inlandspreis wird in der Regel über dem freien Marktpreis liegen, wenn für das betreffende Erzeugnis ein Einfuhrüberschuß besteht, er wird unter dem freien Marktpreis liegen, wenn ein Ausfuhrüberschuß vorhanden ist. Da der isolierte Inlandspreis der BRD heute wieder für viele Agrarprodukte über den Einfuhrpreis liegt, ist die BRD ein „traditionelles“ Einfuhrland von Agrarprodukten.

Erzeugnisses innerhalb eines bestimmten Zeitraumes entweder für die Einfuhr aus sämtlichen Lieferländern zusammen (Globalkontingent) oder für die Einfuhrmengen aus den einzelnen Ländern bei bilateralem Handelsverkehr (Länderquote). Zum anderen bezeichnet man mit Kontingent die Einfuhrberechtigung der einzelnen Importeure, wenn durch die Beschränkung der Einfuhrmenge eine Aufteilung der Gesamtmenge auf die einzelnen Importeure notwendig ist. Vergl. Pütz, Theodor, Artikel: Kontingente im Außenhandel, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Göttingen, 1958, 18. Lieferung, S. 173 ff.

³²⁾ Eine besondere Art der Beeinflussung des inländischen Preisniveaus durch Einfuhrregulierung stellt das in der Bundesrepublik nach 1945 lange Zeit bei verschiedenen Ernährungsgütern angewandte „Bardepotverfahren“ dar. Bei einem grundsätzlichen Einfuhrverbot für die betreffenden Produkte wurden Einfuhrmöglichkeiten in der Weise eröffnet, daß die an der Einfuhr interessierten Unternehmen den Gegenwert der gewünschten Einfuhrmengen ganz oder teilweise in RM bzw. DM nachweislich bei der Bank zu hinterlegen hatten. Die zuständigen Behörden erteilten dann im Verhältnis zu dem Umfang der gestellten Bardepots und der zur Einfuhr vorgesehenen Gesamtmenge an die einzelnen Firmen Einfuhrlizenzen aus; vergl. hierzu Herwig, Günter, Das Bardepotverfahren als Instrument der Import- und Kreditpolitik, Mainzer Diss., Mainz 1955.

³³⁾ Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, daß eine Spannung zwischen Inlands- und Auslandsmarkt auch dadurch geschaffen werden kann, daß die Ein- oder Ausfuhr subventioniert wird und dadurch „künstlich“ im In- und Ausland voneinander abweichende Angebots- oder Nachfragekurven entstehen.



Zeichnung 1

Der Einfuhrsog, den der Unterschied zwischen Einfuhr- und isoliertem Inlandspreis hervorruft, ist die Voraussetzung dafür, daß die Inlandspreise durch Einfuhrmengen- oder Einfuhrpreisregulierungen gelenkt werden können. Zeichnung 1 (Z. 1) gibt eine entsprechende Angebots- und Nachfragekonstellation wieder.

Die Kurve A_i stellt den Verlauf der Angebotskurve der inländischen Erzeuger dar; die Kurve A_e die Angebotskurve im Inland bei freier Einfuhr, wobei sich die Angebotskurve der inländischen Erzeuger an diejenige der Importeure „anschließt“; es wird also angenommen, daß die inländische Nachfrage auf den Verlauf der Angebotskurve des einheitlichen Auslandsmarktes ohne Einfluß ist. N bezeichnet den Verlauf der Nachfragekurve im Inland. Aus Z. 1 ergibt sich: Bei freier Einfuhr wird im Inland die Menge m_e zum Preis p_e angeboten und nachgefragt; aus inländischer Erzeugung wird die Menge m_i angeboten und nachgefragt. Die Differenz zwischen m_e und $m_i = m_{e2}$ stellt die Einfuhrmenge dar.

Ohne Einfuhr würde dagegen im Inland nur die Menge m_i zum Preis p_i angeboten und nachgefragt. Der abweichende Verlauf von A_i und A_e ist die Voraussetzung dafür, daß durch Preis- oder Mengenregulierungen bei der Einfuhr der Inlandspreis zwischen p_e und p_i „eingestellt“ werden kann (zur Einstellung des Inlandspreises jenseits von p_e oder p_i reichen unter diesen Voraussetzungen die Einfuhrregulierungen nicht aus). Die Annahmen, wie sie Z. 1 wiedergibt, seien der Ausgangspunkt für die Darstellung der einzelnen Methoden, den Inlandspreis durch Einfuhr- oder Ausfuhrregulierung vom langfristigen Gleichgewichtspreis abzulenken.

1. Zölle und andere Einfuhrabgaben

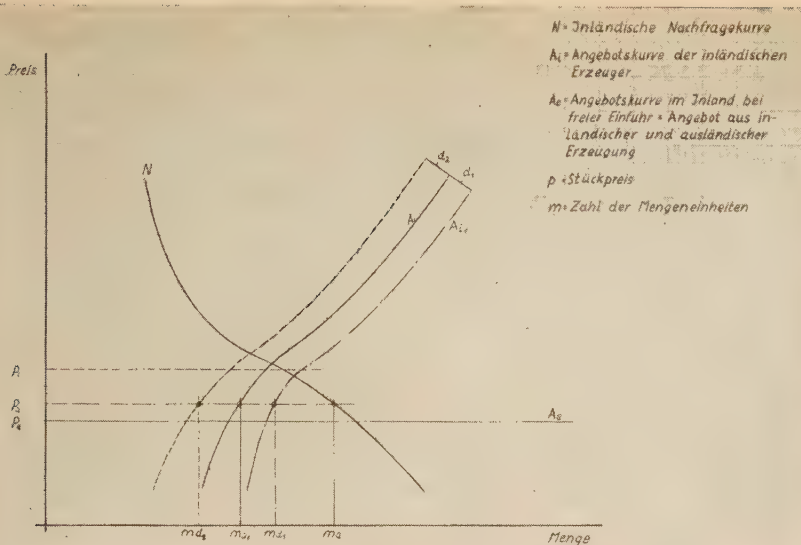
Der Zoll gehört zu den klassischen Mitteln, den Inlandspreis vom Auslands- oder Einfuhrpreis abweichen zu lassen. Beispielsweise ist es möglich, durch einen Zoll in Höhe von $p_a - p_e$ den Inlandspreis auf p_a anzuheben, ohne die Einfuhr sonst beeinträchtigen zu müssen (vgl. Z. 1). Im Inland verschiebt sich die Angebotskurve A_e dann nach A_{ea} . Gleichzeitig nimmt die im Inland wirksame Nachfrage um $m_e - m_a$ ab, aber der Absatz aus inländischer Erzeugung kann um $m_{a1} - m_{e1}$ erhöht werden, weil der Stückerlös auf p_a steigt. Der Zoll wirkt sich unter diesen Voraussetzungen einseitig zu Gunsten der inländischen Erzeuger aus, auch wenn man die Zolleinnahmen von $(m_a - m_{a1}) \times (p_a - p_e)$ mit in Betracht zieht, weil ohne Zoll die Menge m_e dem Verbraucher zum Preis von p_e zur Verfügung stünde. Im Effekt ist es gleichgültig, ob der Zoll ein Wertzoll oder ein spezifischer Zoll (Mengen- oder Gewichtszoll) ist. Es kommt allein auf die endgültige Höhe des Zollsatzes an.

Die Methode, den Inlandspreis durch Zölle zu beeinflussen, entzieht sich jedoch weitgehend einer gezielten Preispolitik; bei Wertzoll noch stärker als bei spezifischem Zoll. Jede Veränderung der Einfuhrpreise setzt sich im Inland trotz des Zolls fort, beim Wertzoll sogar progressiv. Zur Einhaltung eines fixierten Inlandspreises mit Hilfe von Zöllen bedürfte es deshalb bei jeder Änderung der Einfuhrpreise auch einer Änderung der Zollsätze. Da Zolländerungen meist mit einem relativ schwerfälligen gesetzgeberischen Akt oder Verwaltungsverfahren verbunden sind, hat man bei Produkten, deren Einfuhrpreise sich regelmäßig im Rhythmus der Jahreszeiten ändern, automatisch variable Zollsätze festgesetzt (z. B. bei Eiern), um die Inlandspreise von diesen Schwankungen zu befreien. Das Charakteristikum dieser Zölle ist, daß die Zollsätze je nach der Jahreszeit variieren, um die Preisschwankungen auszugleichen.

Durch ihre Starrheit sind die Zölle im allgemeinen, d. h. je nach ihrer Höhe, nur ein relativer Schutz und zur gezielten Preislenkung ungeeignet, der es nicht nur darum geht, Unterschiede zwischen den inländischen und den ausländischen Produktionskosten auszugleichen.

Das zweckmäßigere Verfahren zur Einhaltung eines bestimmten Inlandspreises, beispielsweise im Bereich zwischen p_i und p_e , ist die Erhebung von variablen Einfuhrtaxen, auch Abschöpfung bezeichnet.

Im Gegensatz zum Zoll wird bei der Abschöpfung die Abgabe für jede Einfuhrlieferung individuell festgesetzt. Soll der Inlandspreis p_a sein, dann wird stets die Differenz zwischen p_a und dem Einfuhrpreis abgeschöpft (solange der Einfuhrpreis unter p_a liegt). Bei schwankendem Einfuhrpreis verändert sich das Ausmaß der Abschöpfung parallel zur Änderung der Einfuhrpreise. Bei konstantem Einfuhrpreis bleibt dagegen auch die Abschöpfung konstant. Die Auswirkungen einer Abschöpfung von $p_a - p_e$ auf den Inlandspreis entsprechen dabei denen eines Zollsatzes in gleicher Höhe: Der Inlandspreis erhöht sich wieder von p_e auf p_a , die Gesamtnachfrage und der Gesamtabsatz gehen zurück, während der Absatz inländischer



Zeichnung 2

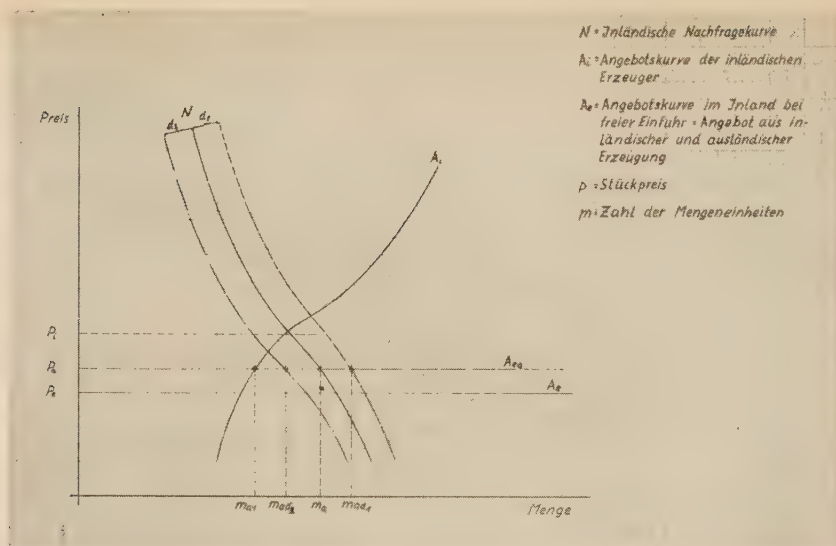
Erzeugnisse absolut zunimmt. Die Abschöpfungsbeträge sind gleich den Zolleinnahmen.

Der Vorteil der Abschöpfung gegenüber dem Zoll besteht darin, daß auf diesem Wege relativ sicher und ohne jede Verzögerung der Inlandspreis zwischen p_i und p_e auch bei begrenzten Veränderungen des Verlaufs der Kurven N , A_i und A_e eingehalten werden kann.

Die folgenden Ausführungen behandeln die Abschöpfungspolitik, wenn trotz Veränderungen der Angebots- und Nachfragekurve der Inlandspreis konstant bleiben soll.

Wenn sich der Einfuhrpreis p_e um d vermindert und sich die Angebotskurve von A_e nach A_{ed} verschiebt, muß, wenn der Inlandspreis unverändert bei p_a stehen bleiben soll, die Abschöpfung um d erhöht werden. Die Folge ist, daß trotz veränderten Einfuhrpreisen der Inlandsabsatz und die Einfuhr unverändert bleiben (s. Z. 1).

Bei Zeichnung 2 wurde gegenüber Zeichnung 1 angenommen, daß sich die Angebotskurve A_i der inländischen Erzeuger um d_1 durch Verminderung der Stückkosten verschiebt. Dadurch wächst der Anteil der Inlandserzeugung am Inlandsabsatz auf Kosten der Einfuhr um $m_{d_1} - m_{a_1}$. Einer Veränderung der Abschöpfung bedarf es nicht. Bei einer weiteren Zunahme der Inlandserzeugung sinkt die Einfuhr schließlich auf 0, und von da an fällt der Inlandspreis unter p_a , je nach der weiteren Zunahme des Angebots der inländischen Erzeuger. Umgekehrt verringert sich der Anteil der Inlandserzeugung am Inlandsabsatz um $m_{a_1} - m_{d_2}$, wenn das Angebot



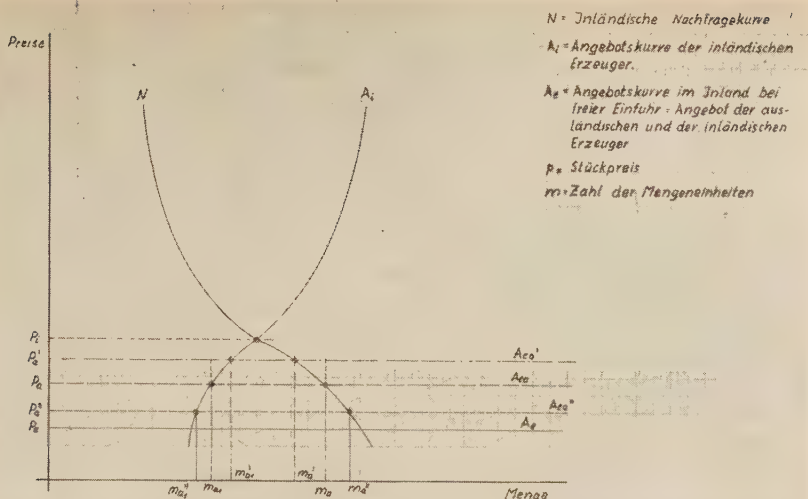
Zeichnung 3

der inländischen Erzeuger um d^2 zurückgeht. Der Anteil der Einfuhren am Inlandsabsatz nimmt um die gleiche Menge zu, ohne daß sich der Inlandspreis oder die Abschöpfungshöhe ändert.

Zeichnung 3 zeigt, daß sich eine Verschiebung der Nachfragekurve um d_1 oder d_2 ausschließlich auf die Einfuhrmengen auswirkt, wenn der Inlandspreis konstant bei p_a stehenbleiben soll, und wenn die inländische Angebotskurve unverändert bleibt.

Die Tatsache, daß sich sowohl Verschiebungen der Angebotskurve als auch Verschiebungen der inländischen Nachfragekurve entsprechend auf die Einfuhrmengen auswirken und der Inlandspreis konstant bleibt, ohne daß es Veränderungen der Abschöpfungsbeträge bedarf, ist auf den angenommenen Verlauf der Angebotskurve der ausländischen Erzeuger zurückzuführen, die danach nicht versuchen können, den Veränderungen auf dem Inlandsmarkt durch entsprechende Veränderungen ihres Angebots entgegenzuwirken, um ihren Marktanteil zu behaupten.

Aus Zeichnung 4 ist zu ersehen, daß jede Veränderung des Inlandspreises durch eine Erhöhung oder Verringerung der Abschöpfungsbeträge entgegengesetzte Wirkungen auf die Anteile der Einfuhr und der Inlandsproduktion am Inlandsumsatz hat. Senkung des Inlandspreises von p_a auf p_a' ist gleichbedeutend mit einer um ma' — ma größeren Gesamtnachfrage. Gleichzeitig nimmt das Angebot aus der Inlandserzeugung absolut ab, nämlich um ma_1 — ma . Die Zunahme der Nachfrage und der Rückgang des Inlandsangebots werden durch entsprechend höhere Einfuhren ausgeglichen. Im umgekehrten Fall, bei Erhöhung des Inlandspreises



Zeichnung 4

durch Erhöhung der Abschöpfung auf $p_{a_i} - p_e$, hat die Inlandserzeugung trotz um $m_a - m_{a_i}^e$ geringerer Gesamtnachfrage einen um $m_{a_i}^e - m_{a_i}^e$ absolut größeren Anteil am Inlandsabsatz.

2. Einfuhrkontingentierung

Die genaue Einstellung des Inlandspreises zwischen p_i und p_e (vergl. Z. 1) durch Abschöpfungen wird in der Praxis um so schwieriger, je mehr sich der Inlandspreis p_e , also dem Einfuhrpreis nähert und je geringer die Einfuhrmenge ist. Eine genaue Einstellung des Inlandspreises zwischen p_i und p_e durch Abschöpfung setzt außerdem voraus, daß der Verlauf der inländischen Angebots- und Nachfragekurven und deren eventuelle Veränderung jederzeit bei der Einfuhrregulierung bekannt ist. Wegen der geringen Elastizität der Nachfrage nach Nahrungsmitteln kann schon die Nichtberücksichtigung geringfügiger Veränderungen im Verlauf der Angebots- oder Nachfragekurven zu erheblichen (und dann ungewollten) Preisveränderungen führen.

Die Zahlen über den Inlandsverbrauch, die Inlandserzeugung und die Einfuhrmengen eines bestimmten Erzeugnisses nach den staatlichen Erhebungen sind dagegen meist eine exaktere Grundlage für die Einfuhr-

³⁴⁾ Vergl. Häfner, Kurt, „Zur Theorie der mengenmäßigen Einfuhrregulierung“, in „Weltwirtschaftliches Archiv“, 41. Band (1935 I), Jena 1935, S. 190 ff.; Pütz, Theodor, a. a. O., S. 173.

lenkung. Da ebenso wie durch Abschöpfungen der Inlandspreis auch durch mengenmäßige Einfuhrregulierungen (Kontingentierung) zu lenken ist, können die EVSt auch dieses Verfahren anwenden. In der Regel wird von dem Preis und den Verbrauchs-, Erzeugungs- und Einfuhrmengen der letzten abgeschlossenen Wirtschaftsperiode ausgegangen und danach geschätzt, welche Einfuhrmengen welchen Inlandspreis ergeben haben.

Voraussetzung für das Funktionieren der Preislenkung durch Einfuhrkontingentierung ist gleichfalls wieder die Abweichung von p_i und p_e (vergl. Z. 1). Um im Inland den Preis p_a durchzusetzen, muß das Gesamtangebot auf die Menge m_a beschränkt werden. Da das Angebot der inländischen Erzeugung beim Preis p_a m_{a1} beträgt, darf die Einfuhr die Menge ($m_a - m_{a1}$) nicht überschreiten. Dabei ergibt sich eine Differenz zwischen dem Marktpreis p_a und dem Einfuhrpreis p_e . In den Genuß dieser Differenz kommen die Importeure. Das Produkt aus der Differenz und der Einfuhrmenge wird als „Kontingentsrente“ bezeichnet. Die Importeure müssen diese Kontingentsrente „erheben“, um die Nachfrage dem Mengenangebot anzupassen. Die Kontingentsrente aller Importeure zusammen ist gleich den Zolleinnahmen oder den Abschöpfungen, die notwendig sind, um die Einfuhrmenge so zu beschränken, daß das Gesamtangebot auf dem Inlandsmarkt zu dem gewünschten Inlandspreis p_a abgesetzt wird (vergl. Z. 1).

Veränderungen des Kurvenverlaufs, wie sie in den Zeichnungen 1 bis 3 dargestellt wurden, muß die Einfuhrkontingentierung wie folgt begegnen, wenn der Inlandspreis p_a sich nicht verändern soll:

Verringert sich der Einfuhrpreis um d , dann bedarf es keiner Veränderung der Einfuhrmenge. Vielmehr erhöht sich die Kontingentsrente und gleicht dadurch die Senkung des Einfuhrpreises aus (vergl. Z. 1).

Die Zunahme des Inlandsangebots (vergl. Z. 2) zwingt zu einer Verringerung des Einfuhrkontingents um d_2 , wenn der Inlandspreis p_a unverändert bleiben soll.

Die Zunahme der Inlandsnachfrage um d_1 (vergl. Z. 3) bedingt eine entsprechende Erhöhung des Einfuhrkontingents, um den Inlandspreis p_a zu halten.

Soll der Inlandspreis bei gleichbleibendem Inlandsangebot und gleichbleibender Inlandsnachfrage erhöht oder gesenkt werden (vergl. Z. 4), dann ist das Einfuhrkontingent entsprechend zu verändern. Wenn beispielsweise der Inlandspreis von p_a auf p'' gesenkt werden soll, dann muß das Einfuhrkontingent um die Differenz $m_a'' - m_a$ und $m_{a1} - m_{a1}''$ erhöht werden. Entsprechend ist die Einfuhr zu vermindern, wenn der Inlandspreis heraufgesetzt werden soll.

Damit sind die Möglichkeiten der Lenkung des Inlandspreises durch Regulierung der Einfuhrmengen und der Verkaufspreise der Einfuhren im Inland mit Hilfe von Zöllen und Abschöpfungen, soweit sie für die Erklärung der Arbeitsweise des Systems der EVSt von praktischer Bedeutung sind, dargestellt. Die EVSt verbinden bei ihrer Lenkung der Inlandspreise Einfuhrkontingentierung und Abschöpfung. Merkmal der Kombination

beider Methoden ist, daß sie alternativ und nicht kumulativ wirkt, außerdem entstehen für die Importeure keine sogenannten Kontingentsrenten³⁵⁾.

In der Regel wird deshalb die EVSt bemüht sein, Einfuhrabgabe und Einfuhrmenge so aufeinander abzustimmen, daß sie sich vollständig ergänzen, d. h., die Abschöpfung wird so bemessen, daß für die Importeure keine Kontingentsrente anfällt, sondern durch die Abschöpfung dem Staatshaushalt³⁾ zugute kommt.

Umgekehrt wird die Abschöpfung so festzusetzen sein, daß der sich daraus ergebende Inlandspreis eine Absatzmöglichkeit für diejenigen Einfuhrmengen bietet, die dem Einfuhrkontingent entsprechen. In der Praxis können sich jedoch gewisse Abweichungen infolge unvollständiger Kenntnis der Angebots- oder Nachfrageverhältnisse ergeben. Dann liegt die regulierende Wirkung entweder bei der Abschöpfung oder bei der Einfuhrkontingentierung, und das andere Mittel hat dann nur die Funktion einer „Notbremse“, von der jeweiligen „Besteuerung“ der Kontingentsrente durch Abschöpfung abgesehen.

So kann es beispielsweise sein, daß die tatsächliche Einfuhrmenge ausschließlich von der Höhe der Abschöpfung bestimmt wird und daß das bewilligte Einfuhrkontingent nicht voll ausgenutzt werden kann, so wie umgekehrt die Einfuhrmenge ausschließlich von dem Kontingent bestimmt wird; trotz Abschöpfung fließt den Importeuren dann eine Kontingentsrente zu, die allerdings nur die Höhe der um die Abgabe verminderten Differenz zwischen Inlands- und Einfuhrpreis hat.

In der Praxis bestehen häufig auch Zölle und Einfuhrkontingent nebeneinander, wobei das Einfuhrkontingent in der Regel ebenfalls starr ist. Meist sind die Zölle dann so bemessen, daß sie einen Teil der Differenz zwischen Einfuhr- und Inlandspreis „abschöpfen“, während sich die Höhe des Inlandspreises und damit auch die Einfuhrmenge ausschließlich nach dem Einfuhrkontingent bemessen (historisch folgte die Einfuhrkontingentierung in der Regel dem Zoll)³⁶⁾.

Auf die Technik der EVSt im einzelnen wird unter II, E noch näher eingegangen sein.

3. Einfuhrsubventionen

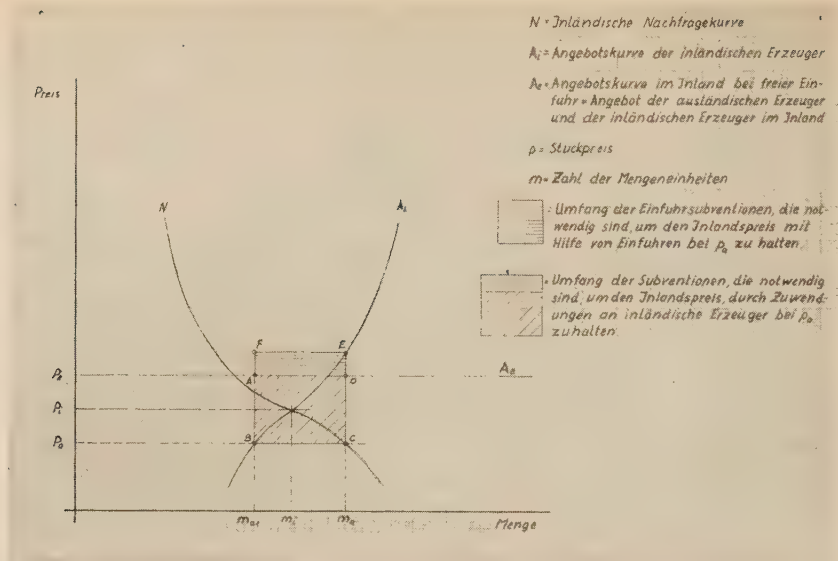
Bisher wurden diejenigen Verfahren der Einfuhrregulierung behandelt, die den Inlandspreis über dem Einfuhrpreis einstellen.

Durch Einfuhrsubventionen kann umgekehrt der Inlandspreis auch unter dem Einfuhrpreis eingestellt werden. In der Praxis wird eine solche Maßnahme dann ergriffen, wenn bei Isolierung des Inlandsmarktes vom Auslandsmarkt der Inlandspreis ohnehin unter dem Einfuhrpreis liegt (vergl. Z. 5).

Die Subventionen wirken im Prinzip in umgekehrter Richtung wie Abschöpfungen:

³⁵⁾ Vergl. dazu ausführlich Küng, Erich, „Zölle oder Kontingente?“ in „Außenwirtschaft“, Bern, Jahrgang 9 (1954), Nr. 1, S. 43 ff.

³⁶⁾ Vergl. Häfner, Kurt, a. a. O., S. 195 ff.

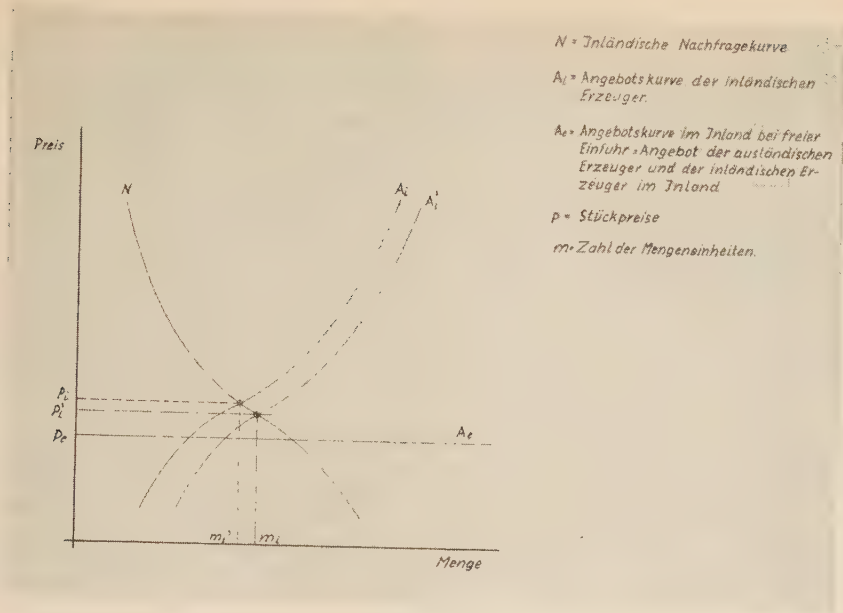


Zeichnung 5

Nach dem angenommenen Kurvenverlauf würde sich bei freier Einfuhr der Preis p_e einstellen, d. h. die inländischen Erzeuger würden auf dem Inlandsmarkt nur zu dem Preis anbieten, den sie auch auf dem Auslandsmarkt erlösen. Wenn die Einfuhr gesperrt wird, um den Inlandspreis möglichst niedrig zu halten, stellt sich der Preis im Inland bei p_i ein. Soll im Inland dagegen der Preis p_a erreicht werden, dann bedarf es dazu einer Erweiterung des Angebots auf m_a . Wenn Einfuhrsubventionen in Höhe von $p_e - p_a$ für die Menge $m_a - m_{a1}$ gezahlt werden (vergl. ABCD), kommt es zu dieser Angebotszunahme durch entsprechende Einfuhren; damit verschiebt sich der Inlandspreis nach p_a . Der unterschiedliche Verlauf der Kurven A_i und A_e ergibt, daß die Subventionssumme höher sein müßte, wenn der Inlandspreis durch Zuwendungen an die inländischen Erzeuger auf die Höhe p_a gebracht werden sollte (die Subventionssumme wäre um ADEF höher).

4. Ausfuhrzölle und Ausfuhrkontingente

Durch ein Ausfuhrverbot oder durch einen Ausfuhrzoll in Höhe von $p_e - p_i$ kann der Inlandspreis bei p_i gehalten werden, obwohl der Auslandspreis höher (bei p_e) liegt (vergl. Z. 5). Durch entsprechende Veränderung des Auslandszolls kann erreicht werden, daß sich der Inlandspreis auf jedem beliebigen Punkt der Linie $p_i - p_e$ einstellt. Das gleiche kann an Stelle von Ausfuhrzöllen die Ausfuhrkontingentierung bewirken. Bei Ausfuhrkontingenten ergeben sich für die Exporteure, ebenso



Zeichnung 6

wie bei der Einfuhrkontingentierung, je nach der Gesamtausfuhrmenge Kontingentsrenten. Diese sind um so höher, je kleiner die insgesamt festgesetzte Ausfuhrmenge ist. Mit zunehmender Ausfuhrmenge erhöht sich der Inlandspreis und verringert sich die Differenz zum Einfuhrpreis. In gleichem Maß verringert sich auch die Kontingentsrente je Einheit.

Die sinnvolle Anwendung von Einfuhrsubventionen, Ausfuhrzöllen und Ausfuhrkontingenten beschränkt sich auf eine Nachfrage- und Angebotskonstellation, bei der, eine Isolierung des Inlandsmarktes vorausgesetzt, das Inlandspreisniveau unter dem Preisniveau des Auslandes liegt.

5. Ausfuhrsubventionen

Ausfuhrsubventionen sind ein weiteres Mittel, den Inlandspreis zu stützen. Der Ausfuhrsubvention geht in der Regel die Einfuhrbeschränkung bzw. die Einfuhrsperre voraus. Die Anwendung von Ausfuhrsubventionen kommt dann in Frage, wenn der Auslandspreis einerseits unter dem isolierten Inlandspreis liegt und andererseits das Angebot im Inland zu einem Inlandspreis führt, der unter dem wirtschaftspolitisch gewünschten Niveau liegt. Die Höhe der Ausfuhrsubventionen richtet sich nach der Differenz zwischen Auslandspreis und dem angestrebten Inlandspreis, vorausgesetzt, daß der Inlandspreis auch vor Zahlung der Ausfuhrsubvention bereits über dem Auslandspreis lag (vergl. Z. 6). Die Darstellung geht davon aus,

daß der isolierte Inlandspreis bei p_i stand, bevor die Produktionszunahme die Angebotskurve A_i nach A_i' und den Inlandspreis nach p_i' verschob. Durch Ausfuhrsubventionen in Höhe von $p_i - p_e$ für die Menge $m_i - m_i'$ wird der Inlandspreis p_i wiederhergestellt.

E. DIE TECHNIK DER EINFUHR- UND VORRATSSTELLEN, DURCH BESCHRÄNKUNG DER EINFUHR DEN INLANDS- PREIS ZU REGULIEREN

1. Der Anteil der Einfuhren an der Versorgung des Inlandsmarktes (Versorgungsbilanzen)

Der Angelpunkt der Tätigkeit der EVSt ist der angestrebte Inlandspreis (vergl. „pa“ in Z. 1—6 oben). Den agrarpolitischen Anstoß zur Preislenkung durch die EVSt gibt die Abweichung des langfristigen Gleichgewichtspreises („pe“ s. o. Z. 1—6), der als identisch mit dem langfristigen Einfuhrpreis infolge entsprechender Elastizität des Weltmarktangebots angenommen wird, von dem angestrebten Inlandspreis.

Voraussetzung für die Möglichkeit der Preislenkung durch die EVSt ist, wie dargelegt, das Auseinanderfallen von isoliertem Inlandspreis und Auslandspreis. Der von der EVSt mit Hilfe von Einfuhrbeschränkungen anzustrebende Inlandspreis kann nur zwischen dem isolierten Inlandspreis und dem Auslandspreis liegen. Der Anteil der Einfuhren an der Versorgung des Inlandsmarktes ist dann eine von der Differenz zwischen dem angestrebten und dem isolierten Inlandspreis abhängige Größe. Sobald die Inlandserzeugung diejenige Menge erreicht hat, die bei gegebener Nachfragekurve den angestrebten Inlandspreis nach sich zieht, muß die Einfuhr unterbleiben. Auf die weitere Entwicklung des Inlandspreises kann dann durch Einfuhrbeschränkungen nicht mehr aktiv eingewirkt werden.

Die Versorgungsbilanzen für die einzelnen Marktordnungsprodukte (vergl. Tab. 1) geben bereits einen ersten Anhaltspunkt dafür, welcher Unterschied zwischen dem isolierten und dem angestrebten Inlandspreis besteht.

Der Anteil der Weizeneinfuhren an der Versorgung des Inlandsmarktes schwankte seit 1950/51 bis 1956/57 zwischen 40 und 54% bei Füll- und Qualitätsweizen insgesamt. Auch bei Futtergetreide und Zucker ist ein angemessener Inlandspreis z. Zt. nur durch Einfuhren aufrecht zu erhalten; der Anteil der Einfuhren betrug von 1950/51 bis 1956/57 zwischen 24 und 34% bzw. 4 und 34%.

Im Gegensatz dazu war der Anteil der Einfuhren von Roggen und Schweinefleisch an der Versorgung des Inlandsmarktes in der Regel zwischen 1950/51 und 1956/57 kleiner als 4%. Nach den Berichten in der Wirtschaftspresse traten 1957/58 im Verhältnis zum angestrebten Inlandspreis bereits „Überschüsse“ bei der Inlandserzeugung ein. Daraus kann

Versorgungsbilanzen¹⁾

Tabelle 1

Erzeugnisse	Jahre	¹ Anteil der Inlandserzeu- gung am Ge- samtvbr. in v. H.	² Brutto- Gesamtver- brauch in 1000 t	Eigen- erzeugung in 1000 t	Einfuhr in 1000 t	Ausfuhr in 1000 t	Bestands- veränderung in 1000 t
Weizen	50/51	51	4 964	2 614	2 430	65	+ 15
	51/52	57	4 910	2 949	2 313	39	+ 313
	52/53	60	5 342	3 291	2 281	85	+ 145
	53/54	56	5 452	3 180	2 387	62	+ 53
	54/55	44	5 480	2 893	2 884	43	+ 254
	55/56	54	5 672	3 378	2 554	337	— 77
	56/57	53	5 639	3 486	3 290	308	+ 829
Roggen	50/51	84	3 776	3 178	185	12	+ 425
	51/52	95	3 359	3 196	313	—	+ 150
	52/53	94	3 496	3 291	270	0	+ 85
	53/54	97	3 540	3 458	93	1	— 10
	54/55	87	3 972	4 275	223	125	+ 331
	55/56	98	3 706	3 661	28	375	— 312
	56/57	99	3 678	3 898	141	180	+ 151
Futter- und Industrie- getreide	50/51	78	5 611	4 414	1 201	6	— 2
	51/52	76	6 301	5 029	2 189	17	+ 900
	52/53	70	6 909	4 903	1 651	4	+ 359
	53/54	75	6 824	5 313	1 317	68	+ 262
	54/55	72	7 231	5 422	2 068	56	+ 203
	55/56	72	7 488	5 442	2 213	161	+ 6
	56/57	66	8 276	5 749	2 896	131	+ 238
Zucker in (Weiß)zucker- wert	50/51	66	1 398	916	551	—	+ 69
	51/52	75	1 265	951	722	—	+ 408
	52/53	66	1 231	806	149	—	— 276
	53/54	96	1 322	1 268	274	—	+ 220
	54/55	85	1 395	1 180	234	3	+ 16
	55/56	81	1 414	1 164	149	0	— 131
	56/57	68	1 513	1 027	600	0	+ 141
Schweine- fleisch (ohne Fett)	50/51	92	960	880	87	8	— 1
	51/52	100	1 087	1 110	4	16	+ 12
	52/53	99	1 163	1 146	24	9	— 2
	53/54	95	1 186	1 134	62	11	— 1
	54/55	97	1 273	1 239	49	12	+ 3
	55/56	97	1 370	1 350	45	10	+ 15
	56/57	94	1 418	1 357	81	7	+ 13
Rindfleisch (einschl. Kalbfleisch)	50/51	83	661	567	91	2	— 5
	51/52	91	625	574	65	5	+ 9
	52/53	92	699	650	51	6	— 4
	53/54	93	784	738	54	11	— 3
	54/55	93	820	781	79	12	— 2
	55/56	91	843	723	133	11	+ 2
	56/57	88	821	764	167	14	— 4
Butter	50/51	90	317	285	36	0	+ 4
	51/52	92	337	310	15	1	— 13
	52/53	98	312	305	12	0	+ 5
	53/54	98	347	340	7	0	0
	54/55	92	359	330	28	0	— 1
	55/56	93	360	335	27	1	+ 1
	56/57	88	370	329	47	2	— 2

¹⁾ Vergl. „Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten“, a. a. O., S. 130 (Tab. 230), 139 f. (Tab. 240), 141 (Tab. 242 und 243), 142 (Tab. 244), 150 (Tab. 264), 160 (Tab. 286) und 180 (Tab. 323).

man schließen, daß bei diesen Produkten der isolierte Inlandspreis mit dem angestrebten Inlandspreis nahezu identisch ist. Die EVSt können bei diesen Produkten keine weitere Erhöhung des inländischen Preisniveaus durch Einfuhrbeschränkungen mehr erreichen, da die Einfuhr fast vollständig unterbunden ist. Sie hätten hier nur die Möglichkeit, den Inlandspreis dem Einfuhrpreis weiter anzunähern, indem sie entweder die Abschöpfungsbeträge herabsetzten oder die Einfuhrkontingente erhöhten.

Wenn in den letzten Jahren in der agrarpolitischen Diskussion vielfach davon gesprochen wurde, die Preise der einzelnen Marktordnungsprodukte „stießen an die Decke“, so besagt dies, daß durch die Produktionssteigerung, insbesondere bei Schweinefleisch und Roggen, der angestrebte Inlandspreis nur noch durch vollständige Unterbindung der Einfuhren aufrechterhalten werden konnte und daß der Absatz eines größeren Inlandsangebotes dem Verlauf der Nachfragekurve entsprechende Preissenkungen voraussetzt. Es besagt aber nicht, daß der Inlandspreis bereits demjenigen langfristigen Gleichgewichtspreis angepaßt sei, der sich bei freier Einfuhr bilden würde.

Der Anteil der Einfuhren von Rindfleisch und Butter an der Versorgung des Inlandsmarktes von 1950/51 bis 1956/57 mit 7 bis 17% und 2 bis 12% ist wegen der relativ unelastischen Nachfrage nach Agrarprodukten immer noch groß genug, um den EVSt eine aktive Preispolitik nach „oben und unten“ zu ermöglichen.

2. Einfuhrregulierung und Preisvorschriften

Wesentlich für die Bewegungsfreiheit der EVSt ist, ob auf dem Inlandsmarkt Preisvorschriften bestehen, die die Marktordnungsprodukte betreffen. Soweit dies der Fall ist, liegt damit der von den EVSt anzustrebende Inlandspreis fest. Die Preisvorschriften sind aber nicht nur eine bindende Richtschnur für die EVSt, sondern umgekehrt ist die Tätigkeit der EVSt auch eine wesentliche Voraussetzung für die Einhaltung der Preisbestimmungen.

An erster Stelle sind die jährlichen Getreidepreisgesetze zu nennen. Gemäß § 10 GetreideG. werden im voraus für jedes Getreidewirtschaftsjahr die Preise für Getreide *inländischer* Erzeugung festgesetzt. Auch wenn die Preise des ablaufenden Getreidewirtschaftsjahres für das folgende übernommen werden, geschieht dies kraft eines formellen Gesetzes.

Das GetreidepreisG. gibt Preisbestimmungen für Brotgetreide (Roggen und Weizen), für Futtergerste, Industriergerste, Braugerste, Futterhafer, Industriehafer und für Saatgetreide. Die festgesetzten Preise sind je nach der Getreideart unterschiedlich. Für Brotgetreide bestehen Mindest- und Höchstpreise (Von- Bispreise). Diese differieren je nach vier verschiedenen Preisgebieten. Der Unterschied von Preisgebiet zu Preisgebiet betrug für das Getreidewirtschaftsjahr 1957/58 8,— DM je t. Er dient dazu, die frachtmäßige Benachteiligung der einzelnen Gebiete auszugleichen.

Außerdem erhöhen sich die in dem GetreidepreisG. festgesetzten Höchst- und Mindestpreise vom Beginn des Getreidewirtschaftsjahres bis zum Ende sowohl bei Roggen, als auch bei Weizen um insgesamt 40 DM je t (für das Getreidewirtschaftsjahr 1957/58). Diese Zuschläge beginnen im September und erreichen im April den höchsten Punkt. Der Grund für die saisonale Preisstaffelung, auch Reports genannt, ist, zu vermeiden, daß die Erzeuger ihre Ernte allgemein zu Beginn des Getreidewirtschaftsjahres auf dem Markt anbieten und damit einen unerwünschten Preisdruck verursachen. Die Reports sollen dem Landwirt die bei längerer Lagerhaltung entstehenden Kosten durch Zinsen, Schwund, Versicherung und die Lagerung an sich mindestens ersetzen, so daß es keine wirtschaftlichen Nachteile für den Erzeuger hat, wenn er seine Ernte erst im Laufe des Getreidewirtschaftsjahres anbietet. Die monatlichen Lagerkosten werden insgesamt auf 50 DM je t geschätzt. Trotz der Reports ist das Getreideangebot unmittelbar nach der Ernte regelmäßig relativ groß, was u. a. auf den sich immer stärker verbreitenden Frühdrrusch zurückzuführen ist.

Nach dem GetreidepreisG. 1957/58 waren für Roggen und Weizen folgende Höchst- und Mindestpreise in DM je t festgesetzt worden:

	Preisgebiet I	Preisgebiet IV
<i>Roggen</i>		
Juli (1. Monat)	371—391	379—399
Juni (12. Monat)	411—420	419—428
<i>Weizen</i>		
Juli (1. Monat)	411—421	419—439
Juni (12. Monat)	451—460	459—468

Die hier genannten Preise sind Erzeugerpreise. Die Käuferpreise dagegen lagen bis Ende 1957 unter den im GetreidepreisG. 1957/58 festgesetzten Erzeugerpreisen; die für das Getreidewirtschaftsjahr 1957/58 vorgenommene Erhöhung der Erzeugerpreise gegenüber den beiden vorangegangenen Getreidewirtschaftsjahren wurde durch staatliche Subventionen für die Verbraucher ausgeglichen, so daß bis dahin die inländischen Verbraucherpreise trotz der Erhöhungen des GetreidepreisG. unverändert blieben. Ab Januar 1958 entfielen diese Subventionen. Insoweit war dann die Übereinstimmung von Erzeuger- und Käuferpreisen wiederhergestellt. Davon abgesehen weichen die in dem GetreidepreisG. genannten Erzeugerpreise für Roggen insoweit von den tatsächlichen Erzeugerpreisen ab, als die Erzeuger für Verkäufe von Roggen, der sich zur Verwendung als Brotgetreide eignet, aus dem Bundeshaushalt eine Lieferprämie von 20 DM je t³⁷⁾ erhalten.

³⁷⁾ Diese Lieferprämie geht auf die Marktverhältnisse vor 1953/54 zurück, als die Preise für Futtergetreide denen für Roggen nahe kamen. Um die Verfütterung von Roggen zu vermeiden, wurde die Roggenprämie gezahlt. Seit dieser Zeit wird diese Lieferprämie vielfach als unberechtigt bezeichnet.

Für die anderen genannten Getreidesorten gelten folgende Mindest- und Höchstpreise:

	DM je t
Futtergerste	350—390
Industriegerste	375—400
Braugerste	420—450
Futterhafer	300—365
Industriehafer	315—375

Die Preisvorschriften für Saatgetreide können hier außer Betracht bleiben, da das GetreidepreisG. die EVSt-G nicht zur Sicherung der Saatgetreidepreise verpflichtet.

§ 3 GetreidepreisG. gibt der EVSt-G auf, zur Sicherung der gesetzlichen Mindestpreise ihr vom Erzeuger angebotenes Getreide (außer Saatgetreide) zum Mindestpreis zu übernehmen, soweit der Mindestpreis im freien Verkehr nicht erzielt werden kann. Umgekehrt hat die EVSt-G Getreide (außer Saatgetreide) an Verarbeiter und Verbraucher zu den gesetzlichen Höchstpreisen (zuzüglich üblicher Handelsspanne) abzugeben, wenn eine Versorgung zu den Höchstpreisen nicht möglich ist. Darüber hinaus hat die EVSt-G durch die ihr zustehenden Maßnahmen dafür zu sorgen, daß die festgesetzten Preisgrenzen eingehalten werden. Zu diesen Maßnahmen gehören gemäß § 3 Abs. 4 GetreidepreisG. auch die Abgabe und Vorrathaltung für Auslandsgetreide³⁸⁾. Wenn das GetreidepreisG. keine genaueren Vorschriften für die Abgabepreise von Auslandsgetreide enthält, vor allem für Getreidearten, die im Inland überhaupt nicht oder nur in geringem Umfang erzeugt werden, wie z. B. Mais und Futterweizen, dann deshalb, weil bereits auf Grund von § 10 Abs. 1 Getreidegesetz der BMin-E verpflichtet ist, seine Aufsichts- und Weisungsbefugnisse über die EVSt-G so auszuüben, daß die Einhaltung der Preise des GetreidepreisG. gewährleistet ist. Dem Gesetzgeber und den für die Agrarpolitik zuständigen staatlichen Stellen kommt es nicht darauf an, durch welche Art der Einfuhrregelung und durch welche Inlandspreise für Auslandsgetreide die Einhaltung der gesetzlichen Erzeugerpreise erreicht wird.

Weitere Erzeugerpreisvorschriften bestehen für Zuckerrüben. Die Zuckerrübenpreise werden im Verordnungswege nach § 6 Zuckergesetz festgesetzt. So lautete der Mindestpreis für Zuckerrüben der Ernte 1957 auf 6,75 DM je 100 kg reine Rüben, bei 15,5 % Zuckergehalt³⁹⁾. Diese Preise erhöhen oder ermäßigen sich bei höherem oder niedrigerem Zuckergehalt. Weitere Preisbestimmungen auf Grund des Zuckergesetzes betreffen die Verkaufspreise der Zuckerfabriken und die Groß- und Einzelhandels-

³⁸⁾ Bevor die Interventionspflicht der EVSt-G im Getreidepreisgesetz 1953 geregelt war, bestanden Bestimmungen über eine Andienungspflicht für Handel und Genossenschaften für in- und ausländisches Getreide in den Getreidepreisgesetzen von 1951 und 1952 (vgl. BGBl. 1951 I, S. 451 und BGBl. 1952, I, S. 369).

³⁹⁾ Vergl. Verordnung Z Nr. 1/58 über Preise für Zuckerrüben der Ernte 1957 vom 27. Januar 1958 (BANz. Nr. 19 vom 29. Januar 1958) MinBl. ELF 1958, S. 31.

preise⁴⁰⁾. Damit ist auch der ESt-Z eine weitgehende Richtlinie gegeben. Die Preisvorschriften für den Groß- und Einzelhandel von Zucker betreffen auch eingeführten Zucker oder Zucker, der im Inland aus eingeführtem Zuckerrohr oder Zuckerrüben gewonnen wurde. Die Einhaltung der Preisvorschriften ist hier nicht nur durch die Befugnisse der ESt-Z gewährleistet, sondern auch durch das dem BMin-E zustehende Recht, den einzelnen Zuckerfabriken und -raffinerien die Verarbeitungsmenge von Rohzucker vorzuschreiben (Einwurfsrecht) und den Zuckerverkauf durch Zuckerfabriken, Zuckerraffinerien und Zuckerimporteure nach Maßgabe der „Freigabe“ zu regulieren⁴¹⁾.

Unter „Freigabe“ ist diejenige Zuckermenge zu verstehen, die Verarbeiter und Importeure jährlich veräußern dürfen. Der BMin-E erteilt in bestimmten Abständen die Genehmigung zur Veräußerung von Teilen der Jahresfreigabe.

Bei Butter bestanden bis 1952 Preisvorschriften, die dann von amtlichen Preisnotierungen abgelöst wurden⁴²⁾. Nach diesen amtlichen Preisnotierungen richtet sich heute im wesentlichen die Politik der EVSt-F, die versucht, durch Einfuhrlenkung und Vorratskäufe die amtlichen Butternotierungen auf dem angestrebten Preisniveau zu halten. Für den Butterpreis sind jedoch auch die Preisvorschriften für Trinkmilch von Bedeutung⁴³⁾. Formal handelt es sich hierbei um Verbraucherhöchstpreise, in Wirklichkeit sind es Festpreise, deren Einhaltung vor allem durch die Molkereigenossenschaften, die überwiegend am Milchabsatz beteiligt sind, im Interesse der Erzeuger garantiert wird. Der durchschnittliche Milchauszahlungspreis an die Erzeuger betrug 1957 im Bundesdurchschnitt 34,5 Pfennig je kg, allerdings einschließlich des Förderungszuschlags zur Verbesserung der Qualität von 4 Pfennig je kg für an Molkereien abgelieferte Milch⁴⁴⁾. Unter Berücksichtigung der auf dem Wege vom Erzeuger zum Verbraucher entstehenden Absatzkosten liegt der Auszahlungspreis der Molkereien relativ nahe dem festgesetzten Verbraucherhöchstpreis.

⁴⁰⁾ Vergl. Verordnung Z Nr. 2/58 zur Änderung der Verordnung Z Nr. 1/55 über Preise für Zucker vom 27. Januar 1958 (BANz. Nr. 19 vom 29. Januar 1958) MinBl. ELF 1958, S. 31. Nach dieser Verordnung beträgt der Abgabepreis der Zuckerrübenfabriken zwischen 100 und 101,50 DM je 100 kg, die Verkaufspreise des Großhandels je nach Zuckersorte zwischen 107,45 und 110,70 DM je 100 kg und die Einzelhandelspreise zwischen 1,20 und 1,24 DM je kg.

⁴¹⁾ Vergl. § 5 Zuckergesetz.

⁴²⁾ Vergl. Verordnung M Nr. 1/52 über Preise für Milch, Butter und Käse vom 23. Juli 1952 (MinBl. ELF 1952, S. 109).

⁴³⁾ Vergl. Verordnung M Nr. 2/56 über Preise für Milch vom 8. März 1956 (BANz. Nr. 62 vom 28. März 1956). Danach beträgt der Verbraucherhöchstpreis für Milch 0,41—0,43 DM je Liter Trinkmilch und 0,63 DM je Liter für Markenmilch und Trinkmilch/A in Flaschen (Anfang 1959 wurden geringfügige Preisänderungen angeordnet; vergl. BANz. Nr. 36 vom 21. Februar 1959).

⁴⁴⁾ Vergl. Grüner Plan 1958, Drucksache 200, Deutscher Bundestag, 3. Wahlperiode vom 7. Februar 1958, S. 11.

Für die Höhe des Milchauszahlungspreises im Bundesdurchschnitt sind die Verbrauchertrinkmilchpreise jedoch nur zu einem Teil maßgebend. Über 50% der an Molkereien abgelieferten Milch wird zu Butter verarbeitet, nämlich (1956/57) 6 675 000 t von 11 539 000 t⁴⁵⁾. Die Gewährleistung eines dem Verbraucherpreis für Trinkmilch entsprechenden Auszahlungspreises hängt daher davon ab, ob es den Molkereien möglich ist, die über die Trinkmilchnachfrage hinausgehenden angelieferten Milchmengen zu Butter zu verarbeiten und dafür den Trinkmilchpreisen entsprechende Butterpreise zu Erlösen. Die Politik der EVSt-F muß diesen Zusammenhängen Rechnung tragen, wenn sie auf den Butterpreis einwirkt.

Keinerlei Preisvorschriften bestehen bei Fleisch. Auf Grund des Fleisch- und Viehgesetzes wird nur eine amtliche Preisnotierung auf den Schlachtviehmärkten durchgeführt. Es kann aber vermutet werden, daß die Preispolitik der EVSt-Fl, soweit ihr der Umfang der Inlandserzeugung dazu Spielraum läßt, darauf gerichtet ist, den Erzeugern Verrechnungspreise für das von ihnen verfütterte Getreide zu ermöglichen, die den Mindest- und Höchstpreisen des Getreidegesetzes entsprechen.

3. Die Einfuhr- und Vorratsstellen als „Einfuhrschleusen“

Das Bild von den EVSt als „Einfuhrschleusen“ ist treffend und instruktiv⁴⁶⁾. Es hält die Möglichkeiten der Preisregulierung, wie sie den EVSt durch die Marktordnungsgesetze eingeräumt sind, allerdings nur unvollständig fest, da es weder die Vorratshaltung noch die Tatsache, daß die EVSt auch „Ausfuhrschleusen“ sein könnten, berücksichtigt. Die Genehmigungspflicht für die Ausfuhr von Marktordnungsprodukten gibt den EVSt beispielsweise die Möglichkeit der Ausfuhrkontingentierung. Bislang haben die EVSt, von relativ unbedeutenden Roggen- und Schweinefleischausfuhren abgesehen, den Inlandspreis durch Ausfuhrregulierungen jedoch nicht in nennenswertem Umfang gelenkt.

Im Vordergrund der Tätigkeit der EVSt steht, getreu ihrer Bezeichnung, die Einwirkung auf den Inlandspreis durch Regulierungen der Einfuhr: Im Wege der Abschöpfung und durch Einfuhrkontingentierung.

Formell fußt die Einfuhrregulierung der EVSt auf dem in den Marktordnungsgesetzen vorgeschriebenen Anbietungszwang für Einfuhren von Marktordnungsprodukten. Der Anbietungszwang besagt, daß die ihm unterliegenden Produkte (s. o. S. 19) vor der Einfuhr den EVSt zur „Übernahme“ anzubieten sind; die EVSt können sich zur „Übernahme“ bereit erklären, sind dazu aber nicht verpflichtet. Ohne eine Übernahmeerklärung

⁴⁵⁾ Vergl. Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, a. a. O., S. 95 und 173; das Verhältnis von Frischmilch zu Werkmilch bei der Verwendung von Milch zu Zwecken der Ernährung beträgt 38 : 62.

⁴⁶⁾ Vergl. Baade, Fritz, „Brot für ganz Europa“, a. a. O., S. 218.

oder eine sonstige Einfuhrgenehmigung der EVSt ist die Einfuhr unzulässig. Die Zollstellen fertigen zur Einfuhr nur ab, wenn eine entsprechende Erklärung der EVSt vom Importeur vorgelegt wird. Die Verweigerung der „Übernahme“ bedeutet praktisch Einfuhr- und Verwertungsverbot für die angebotenen Importe im Inland. Durch die Anbietungspflicht der Importeure einerseits und das Übernahmerecht (ohne Übernahmepflicht) andererseits haben die EVSt die uneingeschränkte Verfügungsmacht über die Einfuhr.

Die inländischen Verkaufspreise der eingeführten Marktordnungsprodukte werden im Wege der sogenannten „Übernahme“ bestimmt.

Grundsätzlich kündigen die EVSt öffentlich ihre „Übernahmebereitschaft“ für bestimmte Einfuhrmengen an. Gleichzeitig damit geben sie auch einen „Übernahmepreis“ bekannt, und darüber hinaus können die EVSt die Importeure verpflichten, die Einfuhren zu festgesetzten Abgabepreisen zurückzukaufen. Die Differenz zwischen „Übernahme-“ und „Abgabepreis“ stellt die Abschöpfung dar. Der „Übernahmepreis“ liegt in der Regel auf der Höhe der Einfuhrpreise, während der „Abgabepreis“ dem angestrebten Inlandspreis entspricht. Liegt der „Abgabepreis“ der EVSt unter dem „Übernahmepreis“, dann wurde keine Abschöpfung vorgenommen, sondern die Einfuhr subventioniert. In dem Falle, daß der „Übernahmepreis“ gleich dem „Abgabepreis“ ist oder ihm gleich wäre, beschränken sich die EVSt auf Einfuhrkontingentierung und begnügen sich in der Praxis dann mit einer formellen Einfuhrgenehmigung⁴⁷⁾.

Die „Übernahme“ vollzieht sich in zweifacher Form, körperlich oder nichtkörperlich. Bei körperlicher „Übernahme“ erlangt die EVSt Besitz und Eigentum an den jeweiligen Einfuhrpartien, und „Übernahme“ und „Abgabe“ sind zwei zeitlich und rechtlich auseinanderfallende Rechtsgeschäfte mit zwei Zahlungsvorgängen: Zahlung des Übernahmepreises und (spätere) Zahlung des Abgabepreises. Bei nichtkörperlicher „Übernahme“ fallen beide Rechtsgeschäfte zusammen. Die Einfuhr bleibt im Besitz und Eigentum des Importeurs. Es kommt nur zu *einem* Zahlungsvorgang: entweder wird die Differenz zwischen Übernahme- und Abgabepreis vom Importeur an die EVSt gezahlt (Abschöpfung), oder die Differenz wird umgekehrt von der EVSt an den Importeur gezahlt (Subventionierung)⁴⁸⁾.

Welches Verfahren angewendet wird, richtet sich je nach der Marktlage. Körperliche „Übernahme“ der Einfuhren wird von den EVSt in der Regel dann angeordnet werden, wenn zwar günstige Einkaufsmöglichkeiten auf dem Weltmarkt genutzt, aber die Einfuhren auf dem Inlandsmarkt

⁴⁷⁾ Die EVSt können wie dargelegt (s. o. S. 29) auch durch die Einfuhrkontingentierung allein ein Gefälle zwischen Inlandspreis und Einfuhrpreis erreichen. Bei Butter und Fleisch wird darüber hinaus in der Regel deshalb auf eine Abschöpfung verzichtet, weil hier Wertzölle von 25% bzw. 8 bis 20% erhoben werden.

⁴⁸⁾ Vergl. Modest, Fritz, „Kommentar zum Getreidegesetz“, Heidelberg 1953, S. 97; der Verfasser unterscheidet an Stelle von körperlicher und nichtkörperlicher Übernahme konkrete und abstrakte Abschöpfungen.

nicht abgesetzt werden sollen. Die EVSt lagern unter solchen Umständen die Einfuhren auf eigene Rechnung ein und verpflichten die Importeure zum Rückkauf zu einem späteren, ihnen preispolitisch zweckmäßig erscheinenden Zeitpunkt. Das Interesse der EVSt an der Ausnutzung niedrigerer Weltmarktpreise besteht darin, daß sie ihre Übernahmepreise unter Berücksichtigung von Frachtkosten, Versicherung und Handelsspannen den Weltmarktpreisen anpassen und damit entweder möglichst hohe Abschöpfungen erzielen oder möglichst niedrige Subventionen zu zahlen haben.

Nichtkörperliche „Übernahme“ genügt, wenn die Einfuhren kontinuierlich auf dem Inlandsmarkt abgesetzt werden können.

Dadurch, daß die EVSt in der Regel ihre Übernahmebereitschaft und die Übernahmepreise im voraus im Bundesanzeiger öffentlich ankündigen, weiß auch der Importeur im voraus, ob und welche Absatzmöglichkeiten ihm im Inland von den EVSt gegeben werden. Auch wird der Importeur der EVSt nur dann Einfuhren zur „Übernahme“ anbieten, wenn ihm die Abgabepreise der EVSt auf dem Inlandsmarkt realisierbar erscheinen. Hier das Beispiel einer entsprechenden Bekanntmachung der EVSt-Z, betreffend die Übernahme von Rohr-Rohrzucker aus Kuba vom 20. Oktober 1954⁴⁹⁾:

Die Einfuhrstelle für Zucker ist bereit, gemäß § 9 des Zuckergesetzes in der Fassung des zweiten Gesetzes zur Ergänzung des Zuckergesetzes vom 9. August 1954 (BGBl. I S. 255) Rohr-Rohrzucker aus Kuba im Rahmen der Einfuhr gemäß der Verlautbarung Nr. 2797 vom 16. Oktober 1954, Ausschreibungs-Nr. 33 6014, der Außenhandelsstelle für Erzeugnisse der Ernährung und Landwirtschaft (Bundesanzeiger Nr. 201 vom 19. Oktober 1954) bis zur Erreichung des Ausschreibungsbetrags unter folgenden Bedingungen zu übernehmen:

1. Der Einführer ist verpflichtet, die Löschung des Rohzuckers in einem von der Einfuhrstelle für Zucker zu bestimmenden Seehafen durchzuführen.

2. Bei der Festsetzung des Übernahmepreises, der den Wert des Verpackungsmaterials umschließt, werden die Empfehlungen des Einfuhrpreisausschusses vom 16. Juli 1954 zugrunde gelegt, soweit sie von den zuständigen Ministerien genehmigt worden sind. Auskünfte hierüber erteilt die Einfuhrstelle für Zucker, Frankfurt/Main, Adickesallee 40.

3. Der Abgabepreis für den Rohzucker — ohne Verpackungsmaterial — wird auf 61,44 DM je 100 kg, Basis 90 ° Rendement, festgesetzt. Es bleibt vorbehalten, den Abgabepreis von 61,44 DM neu festzusetzen, wenn der Preis und/oder die Kostensätze, die diesem Abgabepreis zugrunde liegen, durch gesetzliche Vorschrift oder Anordnung des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten bis zur Freigabe des aus dem Rohzucker hergestellten Verbrauchszuckers geändert werden.

4. Der Einführer hat die Zuckerfabriken und Raffinerien zu verpflichten, das Verpackungsmaterial sofort nach Entleerung zur Verfügung der Einfuhrstelle für Zucker zu halten, die sich die Verwertung des Verpackungsmaterials vorbehält.

⁴⁹⁾ Vergl. MinBl. ELF 1954, Nr. 21, S. 290.

5. Der Einführer hat den Unterschiedsbetrag zwischen Übernahme- und Abgabepreis spätestens 10 Tage nach beendeter Löschung im Seehafen an die Einfuhrstelle für Zucker auf das Konto Nr. 10/1538 bei der Bank Deutscher Länder, Frankfurt/Main, zu zahlen.

6. Zur Sicherung des Zahlungseingangs am Fälligkeitstage hat der Einführer der Einfuhrstelle für Zucker eine Bankbürgschaft über den Unterschiedsbetrag einzureichen. Die Kosten der Bürgschaft für längstens einen Monat werden erstattet.

Weil jede Einfuhr von Marktordnungsprodukten der Zustimmung der EVSt bedarf und infolge der unbeschränkten Abschöpfungsmöglichkeiten können die EVSt das inländische Preisniveau durch Beschränkung der Einfuhrmengen und die Bestimmung ihrer inländischen Abgabepreise beliebig zwischen isoliertem Inlandspreis und den Einfuhrpreisen einstellen.

Trotz der weitgehenden Befugnisse der EVSt ist jedoch in den Marktordnungsgesetzen festgelegt, daß die Einfuhren als solche ausschließlich von den in Frage kommenden Wirtschaftskreisen abgewickelt werden sollen. Häufig wird dieser Grundsatz jedoch durchbrochen, vor allem dann, wenn die Reserven der EVSt erschöpft sind und diese durch Einfuhren ergänzt werden sollen. Der Verkauf dieser Reserven im Inland, vor allem wenn er auf Grund der begrenzten Lagerfähigkeit der betreffenden Produkte notwendig wird, erfolgt direkt an inländische Abnehmer und nicht mehr über die Importeure.

So weit die Technik der eigentlichen Einfuhrlenkung durch die EVSt. Allerdings sind die EVSt noch zu weiteren Lenkungsmaßnahmen berechtigt, die jedoch sachlich nicht mehr in Verbindung mit der Einfuhrregelung stehen. Die Marktordnungsgesetze ermächtigen die EVSt auch dazu, den Importeuren Auflagen bezüglich des Weiterverkaufs ihrer Einfuhren in zeitlicher und räumlicher Hinsicht sowie über die Art der Verwertung zu machen. Der übernächste Abschnitt betrachtet die Bedeutung dieser Auflagen näher.

4. Preisregulierung durch Vorratshaltung

Die Zweckmäßigkeit einer staatlichen Vorratshaltung⁵⁰⁾, wie sie von den drei Marktordnungsgesetzen für Getreide, Milch und Fett und Vieh und Fleisch vorgesehen ist und auch durchgeführt wird, ergibt sich aus der relativ starren Nachfrage nach den in Betracht kommenden Marktordnungsprodukten. Witterungseinflüsse und Schädlingsbefall können neben falscher Anbaupolitik zu Unregelmäßigkeiten und Schwankungen im Angebot füh-

⁵⁰⁾ Staatliche Vorratshaltung zum Ausgleich von Angebotsschwankungen und zur Verhütung von entsprechenden Preisbewegungen wird schon aus früheren Jahrhunderten berichtet. Darauf deutet auch der früher übliche Begriff Magazinpolitik hin. Friedrich der Große setzte die Getreidemagazine, die ursprünglich nur militärischen Zwecken (im Sinne von „Proviantämtern“) dienten, in den späteren Friedensjahren zur Stabilisierung der Preise durch bewegliche Ein- und Verkäufe im In- und Ausland ein.

ren, die bei der hier anzutreffenden geringen Elastizität der Nachfrage erhebliche Preisschwankungen bewirken⁵¹⁾.

Eine staatliche Vorratshaltung kann diese Angebotsschwankungen bis zu einem gewissen Grade ausgleichen und dadurch den Marktpreis nahe dem gedachten langfristigen Gleichgewichtspreis halten. Voraussetzung dafür, daß die staatliche Vorratshaltung dieses Ziel erreicht, ist, daß sie das durchschnittliche Angebot richtig abschätzt und damit auch von einem zutreffenden Gleichgewichtspreis ausgeht.

Teichmann⁵²⁾ gibt folgendes Beispiel für die Wirkungsweise der Vorratshaltung auf den Preis, wenn sie sich auf den Ausgleich von Angebotschwankungen im dargelegten Sinn beschränkt:

„Es seien die zu bestimmten Angebotsmengen gehörenden Preise folgende:

Menge	Preis		
	Fall A	Fall B	Fall C
80	122	120	135
90	112	110	115
100	100	100	100
110	85	90	90
120	65	80	82

⁵¹⁾ Vergl. Abel, Wilhelm, Agrarpolitik, zweite neubearbeitete Auflage, Göttingen 1958, S. 403 ff.: „Je größer die Abweichung von mittleren Ernten, desto größer sind die Ausschläge der Preise. Hierzu stellte bereits Gregory King, ein englischer Statistiker des 17. Jahrhunderts, eine Regel auf. Er meinte, daß bei einem Fehlbetrag der Ernte

um 10% des Durchschnitts die Getreidepreise um	30% steigen
„ 20% „ „ „ „ „	80% „
„ 30% „ „ „ „ „	160% „
„ 40% „ „ „ „ „	280% „
„ 50% „ „ „ „ „	450% „

würden.

Für Kings Zeit und Land mag dies annähernd zugetroffen haben. Für den Weltmarkt und die Jahre 1897 bis 1913/14 wurde ermittelt, daß eine Weizenernte von 5% unter dem Durchschnitt den Weizenpreis um 7%, eine Fehlernte von 15% den Weizenpreis um 24% steigen ließ.

Um 1900 ergab sich bei einem Fehlbetrag von 7% für jedes Prozent dieses Fehlbetrages eine Preissteigerung von $1\frac{2}{5}\%$, bei einem Fehlbetrag von 15% für jedes Prozent des Fehlbetrages bereits eine Preissteigerung von $1\frac{1}{3}\%$, d. h. die Kurve, die das Preis/Mengenverhältnis darstellt, war konkav (nach innen) gebogen. Ein solcher Verlauf der Preis/Mengenkurve zusammen mit ihrer noch immer bedeutenden Steile besagt, daß bei guten Ernten der Gesamtwert der Produktion kleiner ist als bei schlechten Ernten.“

⁵²⁾ Vergl. Teichmann, Ulrich, a. a. O., S. 118.

Im Fall A sinkt der Preis bei steigendem Angebot also stärker, als er bei sinkendem Angebot steigt. In Fall B steigt das Angebot in dem Maße wie der Preis fällt und umgekehrt (arithmetische Funktion). In Fall C steigt der Preis bei sinkendem Angebot stärker, als er bei steigendem Angebot sinkt.

Nimmt man jetzt an, daß im Jahre 1 eine Erntemenge von 110 anfällt und im Jahre 2 eine solche von 80 und daß einmal die Ernten zu den sich jeweils ergebenden Preisen verkauft würden, während im anderen Falle aus der Ernte 1 die Menge 10 aus dem Markt herausgenommen und im Jahre 2 (mit der geringeren Ernte) in den Markt gebracht würde, so ergibt sich folgendes:

	Keine Lagerung			Lagerung		
	Ernte	Preis	Umsatz- wert	Verkauf	Preis	Umsatz- wert
Fall A						
Jahr 1	110	85	9 350	100	100	10 000
Jahr 2	80	122	9 760	90	112	10 080
Summe 1+2	190		19 110	190		20 080
Fall B						
Jahr 1	110	90	9 900	100	100	10 000
Jahr 2	80	120	9 600	90	110	9 900
Summe 1+2	190		19 500	190		19 900
Fall C						
Jahr 1	110	90	9 900	100	100	10 000
Jahr 2	80	135	10 800	90	115	10 350
Summe 1+2	190		20 700	190		20 350

Durch die Lagerung wird also im Fall A der Umsatzwert um 970 oder 5 v. H. des Umsatzwertes (von beiden Jahren zusammen) größer, im Fall B um 400 oder 2 v. H., während im Fall C der Umsatzwert um 350 oder knapp 2 v. H. gesunken ist.“

Aus diesem Beispiel geht hervor, daß die Vorratshaltung nicht unter allen Umständen für die Erzeuger von Vorteil und für die Verbraucher von Nachteil sein muß. Dies hängt von dem Verlauf der Elastizitätskurven ab. Wie Fall C zeigt, kann sich die Einhaltung des langfristigen Gleichgewichtspreises auch einseitig zum Vorteil der Verbraucher auswirken. Wirtschaftspolitisch läßt sich die Vorratshaltung deshalb nach beiden Seiten nur mit dem Argument rechtfertigen, daß die Nachfrageelastizitäten nicht vorher zu bestimmen seien und deshalb die Lagerhaltung durchgeführt werden müsse, um Preisverschiebungen, gemessen am langfristigen Gleichgewichtspreis, sei es zum Nachteil der Erzeuger, sei es zum Nachteil der Verbraucher, zu vermeiden. Schließlich müssen die Unterschiede der Umsatzwerte größer sein als die Lagerkosten, damit die Vorratshaltung nicht den Staatshaushalt zusätzlich belastet.

Die praktische Bedeutung der Vorratshaltung bei Marktordnungsprodukten reicht jedoch über die Angleichung des Marktpreises an den langfristigen Gleichgewichtspreis hinaus. Es ist zu beachten, daß der bei den Marktordnungsprodukten angestrebte Preis sich von dem Gleichgewichtspreis unterscheidet. Die Vorratspolitik ist daher, ebenso wie die Einfuhrlenkung der EVSt, darauf gerichtet, den angestrebten Preis durchzusetzen. Die Vorratshaltung hat also zwangsläufig eine Hilfsfunktion gegenüber den EVSt und den Preisvorschriften. Wenn beispielsweise die inländischen Erntemengen von den vorgeschätzten abweichen und es daher zusammen mit den Einfuhren zu einem Gesamtangebot kommt, das nicht zum angestrebten Inlandspreis abgesetzt werden kann, ist es möglich, durch Einlagerungen das Gesamtangebot entsprechend zu korrigieren.

5. Die Technik der Vorratshaltung der Einfuhr- und Vorratsstellen

Die vier Marktordnungsgesetze ermächtigen die EVSt — worauf bereits hingewiesen wurde — auch durch Vorratshaltung auf das inländische Preisniveau einzuwirken. Die EVSt-G, EVSt-F und EVSt-Fl können die Vorratshaltung selbst übernehmen. Die ESt-Z überträgt die Vorratshaltung dagegen den einzelnen Zweigen der Zuckerwirtschaft.

Die Vorratshaltung kann sich bei allen Produkten sowohl auf eingeführte als auch auf im Inland erzeugte Produkte erstrecken. Das Prinzip und der Zweck des Angebotsausgleichs durch Vorratshaltung wurden bereits dargestellt.

Die Vorratshaltung für die einzelnen Marktordnungsprodukte hat in Verbindung mit der Einfuhrregulierung der EVSt jedoch insofern eine besondere und über den Marktausgleich hinausgehende Bedeutung, als sie auch dazu dient, Fehldispositionen der EVSt, die die Einhaltung des angestrebten Inlandspreises gefährden könnten, auszugleichen. Daß die Vorratshaltung der EVSt sich nicht auf den Angebotsausgleich in Richtung auf den langfristigen Gleichgewichtspreis beschränkt, kann man daraus schließen, daß die Lagerhaltung der EVSt jährlich Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt von über 200 Mill. DM erfordert⁵³⁾. Die Unterschiede der Umsatzwerte bei Ein- und Verkauf reichen demnach nicht aus, die Lagerkosten zu decken. Wenn auch die Unterlagen darüber nicht dem außerdienstlichen Verkehr zugänglich sind, so kann doch angenommen werden, daß in vielen Fällen keine Unterschiede bei den Umsatzwerten bestehen und daß sogar zu niedrigeren Preisen verkauft als eingekauft wird; die Vorratspolitik dient dann aber nicht mehr der Einhaltung des langfristigen Gleichgewichtspreises, sondern der Beseitigung von Überschüssen. Dies gilt insbesondere für Roggen.

Der Vorratshaltung an sich und damit auch ihren preispolitischen Möglichkeiten sind Grenzen gesetzt. Lagerkapazität, Lagerfähigkeit und die

⁵³⁾ Vergl. Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 3. Juli 1957, Nr. 118, S. 1093.

Einlagerungs- und Lagerkosten selbst bestimmen den Umfang der Lagerhaltung bei den einzelnen Marktordnungsprodukten. Die Möglichkeiten der Vorratshaltung sind daher bei den einzelnen Marktordnungsprodukten, insbesondere je nach deren Lagerfähigkeit, verschieden. Dies wirkt sich auch auf die Vorratshaltung der einzelnen EVSt entsprechend aus⁵⁴⁾.

a) Die Vorratshaltung der Einfuhr- und Vorratsstelle Getreide

Die am weitesten ausgedehnte Vorratshaltung findet sich bei Getreide. Die Marktentnahmen der EVSt-G betrugen 1956/57 insgesamt 1,3 Mill. t (davon 637 000 t Roggen und 693 000 t Weizen) = 18% der Inlands-erzeugung an Weizen und Roggen und über 30% der Verkäufe der inländischen Landwirtschaft von Weizen und Roggen; 1955/56 betrugen die Marktentnahmen 660 000 t, dazu kamen Garantieverträge mit Genossenschaften über 282 000 t und die Einlagerung von 22 000 t Futtergetreide sowie 7 000 t Braugerste, während 1954/55 insgesamt 1 340 000 t Roggen und Weizen eingelagert wurden. Die Notwendigkeit zu dieser ausgedehnten Vorratshaltung ergibt sich für die EVSt-G aus § 4 Abs. 4 Getreidepreisgesetz, wonach sie zur Einhaltung der Mindest- und Höchstpreise auch im Wege der Vorratshaltung verpflichtet ist. Hinzu kommt, daß sich wegen der starren Vorausbestimmung der Getreidepreise im GetreidepreisG. die Privatwirtschaft aus der Lagerhaltung zurückzog.

Ermöglicht wird die umfangreiche Vorratshaltung durch die besondere Lagerfähigkeit von Getreide. Es kann bei normalem Feuchtigkeitsgehalt fast unbeschränkte Zeit hindurch ohne größere Verluste gelagert werden, bei im Verhältnis zu anderen Agrarprodukten niedrigen Lagerkosten. Die besondere Lagerfähigkeit von Getreide führt, wie ebenfalls bereits dargelegt wurde, dazu, daß die Überschußproduktion der Agrarwirtschaft sich in der Regel auf Getreide konzentriert.

Eine Art „stiller“ Subvention wird den Getreideerzeugern der Bundesrepublik durch die Vorratshaltung der EVSt-G gelegentlich insofern zuteil, als diese von den Erzeugern Roggen und Weizen als Brotgetreide übernimmt, das infolge witterungsbedingter Qualitätsminderung bei der Auslagerung nur noch als Futtergetreide verwertet werden kann. Beispielsweise entstand der EVSt-G 1954/55 dadurch, daß sie von 1 340 000 t Brotgetreide 270 000 t nur noch als Futtergetreide verwerten konnte, ein zusätzlicher Aufwand an Trocknungs- und Bearbeitungskosten und Substanzverlusten in Höhe von 14 bis 15 Mill. DM, 1955/56 waren es 76 000 t und 1956/57 75 000 t, die von der EVSt-G als Brotgetreide übernommen und später nur als Futtergetreide verwertet werden konnten⁵⁵⁾.

⁵⁴⁾ Eine ausführliche Darstellung des Umfangs der Vorratshaltung der einzelnen EVSt und der Vorratspolitik von 1951/52 bis 1954/55 findet sich bei Hördemann, Helmut, a. a. O., S. 74 ff.

⁵⁵⁾ Vergl. „Grüner Plan 1956“, Maßnahmen gemäß § 5 des Landwirtschaftsgesetzes, Deutscher Bundestag 2. Wahlperiode 1953 zu Drucksache 2100, S. 2; „Grüner Plan 1957“, Maßnahmen gemäß § 5 des Landwirtschaftsgesetzes, Deut-

Der Umfang der Einlagerung der EVSt-G zeigt, daß deren Tätigkeit in den zurückliegenden Jahren einen überwiegend preisstützenden Charakter hatte, zumal in dieser Zeit die Versorgungsmöglichkeiten des Weltmarktes und damit auch die Einfuhrmöglichkeiten voll ausreichend waren, und daß der Zweck der Vorratshaltung hier weniger auf den Ausgleich von Angebotsschwankungen gerichtet war.

b) Die Vorratshaltung der Einfuhr- und Vorratsstelle Fett

Der Vorratshaltung der EVSt-F unterliegen Butter, Schmalz und sonstige Speisefette und Öle, Ölsaaten, Ölfrüchte, pflanzliche und tierische Fette und Öle (roh, raffiniert und gehärtet), soweit sie für die Herstellung von Nahrungs- und Genußmitteln bestimmt sind, sowie Käse, Milch und Sahnedauerwaren oder andere Erzeugnisse der Milch-, Fett- und Eierwirtschaft. In der Praxis der letzten Jahre beschränkte sich die Vorratshaltung der EVSt-F jedoch überwiegend auf Butter und Schmalz, zumal die Erzeugung der anderen Fettarten in der Bundesrepublik relativ gering ist.

Zu dem von der EVSt-F anzustrebenden inländischen Butterpreis wurde bereits gesagt, daß dieser nach Möglichkeit einen den Trinkmilchpreisen entsprechenden Werkmilchpreis zulassen soll. Darüber hinaus hat die Tätigkeit der EVSt-F für den Buttermarkt besondere Bedeutung, weil Angebotsschwankungen der inländischen Erzeuger im Laufe eines Jahres unvermeidlich sind insofern, als die Milchanlieferungen im Rhythmus der Jahreszeiten schwanken. Die EVSt-F versucht daher, durch Ein- und Auslagerungen und Verlagerung der Buttereinfuhren in die Monate mit geringerer Milchanlieferung ein kontinuierliches Butterangebot und eine relativ gleichmäßige Preisentwicklung zu gewährleisten, wobei darauf hinzuweisen ist, daß die Butternachfrage verhältnismäßig preispfeifig ist.

Sowohl im „Grünen Plan 1957“ als auch im „Grünen Plan 1958“ wird darauf hingewiesen, daß sich durch die Ein- und Auslagerungstätigkeit der EVSt-F die Preisschwankungen bei Butter von 0,49 DM/kg im Jahre 1955 auf 0,24 DM/kg im Jahre 1956 und 0,13 DM/kg im Jahre 1957 verringert hätten.

Die Lagerung von Butter ist insofern kostspielig, als Kühlagerung erforderlich ist⁵⁶⁾. Außerdem kann Butter nur 6 bis 8 Monate ohne Wertminderung eingelagert werden. Lassen sich die Vorräte der EVSt-F auf

scher Bundestag 2. Wahlperiode 1953 zu Drucksache 3200, S. 5; „Grüner Plan 1958“, Maßnahmen gemäß § 5 des Landwirtschaftsgesetzes, Deutscher Bundestag 3. Wahlperiode zu Drucksache 200, S. 10.

⁵⁶⁾ Die Einlagerungs- und Auslagerungskosten betragen 370 DM je t, die Lagerungs- und Finanzierungskosten 37 DM je t und Monat. Nach Untersuchungen des Instituts für landwirtschaftliche Marktforschung, Braunschweig-Völkenrode, zeigt es sich, daß niemals von 1950 bis 1956 die Herübernahme von Buttervorräten von einem Wirtschaftsjahr in das andere die Lagerhaltungskosten durch erhöhte Umsätze der Molkereien auf dem Buttermarkt gedeckt hat. Vergl. Agrarpolitische Presse-Korrespondenz, Berlin, Jahrgang 11, Nr. 1 vom 15. April 1958.

Grund der Marktlage einmal nicht ohne Einbußen für das inländische Preisniveau abbauen, obwohl die Grenze der Lagerfähigkeit erreicht ist, dann muß die Vorratsstelle ihre Butternvorräte entweder zu Butterschmalz verarbeiten und dafür einen entsprechenden Wertverlust hinnehmen oder sich zu Umlagerungen verstehen, d. h. eingelagerte Butter zum Verkauf frei geben und gleichzeitig Frischbutter wieder in gleichem Umfang einlagern.

c) Die Vorratshaltung der Einfuhr- und Vorratsstelle Fleisch⁵⁷⁾

In großem Umfang lagert auch die EVSt-Fl ein. Zwar bestehen für Fleisch keine inländischen Preisvorschriften, aber der Anteil der Einfuhren an der Versorgung des Inlandsmarktes mit Schlachtvieh und Fleisch ist so gering, daß das Hauptgewicht der Preisstützung, von der Isolierung vom Auslandsmarkt abgesehen, bei der Vorratshaltung liegt. Die Vorratshaltung von Vieh und Fleisch ist, ähnlich wie bei Butter, durch die zeitlich begrenzte Lagerfähigkeit des Produktes erschwert und relativ kostspielig.

S c h w e i n e			R i n d e r	
	Einlagerung	Ausfuhr	Einlagerung	Ausfuhr
1954/55	100 000 Stück	ca. 50 000 Stück + 1 290 000 Stück Ferkel und Läufer	16 400 Stück	14 700 Stück
1955/56	105 000 Stück + 220 000 Stück aus Einfuhren		20 604 Stück	
1956/57	212 000 Stück	(Keine Ausfuhr- möglichkeit)	54 652 Stück	
1957/58	ca. 400 000 Stück			

Fleisch ist selbst in gefrorenem Zustand nur etwa 10 Monate lagerfähig; aber schon durch das Einfrieren entsteht je nach dem Verfahren eine Wertminderung, so daß Gefrierfleisch stets niedrigere Marktpreise erzielt als Frischfleisch⁵⁸⁾. Dieser Umstand zwingt die EVSt-Fl häufig zu Exporten

⁵⁷⁾ Eine ausführliche Darstellung der Vorratshaltung der EVSt-Fl bei Welker-Altegoer, Günter, „Probleme und Praxis einer staatlichen Beeinflussung des deutschen Schlachtvieh- und Fleischmarktes“, Bonner Diss., 1954.

⁵⁸⁾ Die Preise für Gefrierfleisch liegen etwa 60 DM je 100 kg unter dem Preis für entsprechendes Frischfleisch. Die Kosten der Lagerung betragen einschließlich dieser Verwertungsverluste etwa 116 DM je 100 kg bei Rindfleisch und 82,50 DM je 100 kg bei Schweinefleisch. Vergl. Hörde mann, Helmut, a. a. O., S. 194.

bzw. Reexporten des von ihr eingelagerten Fleisches, wenn sie ihre Bestände nicht zeitgerecht abbauen kann. Der Umfang der Marktentnahmen der EVSt-Fl geht aus vorstehender Übersicht hervor⁵⁹⁾:

d) Die Vorratshaltung der Einfuhrstelle Zucker

Ebenso wie bei Getreide ist auch bei Zucker der durch die Einfuhr- und Vorratspolitik anzustrebende Inlandspreis durch Preisvorschriften festgelegt. Die Vorratshaltung von Zucker wird jedoch im Gegensatz zu den anderen Marktordnungsprodukten von der Zuckerwirtschaft selbst auf behördliche Anweisung durchgeführt. Die einzelnen Unternehmen der Zuckerwirtschaft können, wie dargelegt, nur diejenigen Mengen veräußern bzw. auf dem Markt anbieten, die zum Verkauf freigegeben werden. In Verbindung damit wird auch der Veräußerungszeitpunkt festgesetzt. Diese Methode macht staatliche Aufkäufe zur Sicherung des festgelegten Inlandspreises überflüssig. Da die Est-Z Einfuhren unter der Auflage zulassen kann, daß die Einfuhren — gegen Erstattung der Kosten durch die Est-Z — eingelagert werden, besteht auch hier die Möglichkeit, günstige Weltmarktpreise jederzeit auszunutzen, ohne daß Einfuhren alsbald den Inlandspreis beeinflussen. Die Zuckerreserven in der BRD sollen im Zuckerwirtschaftsjahr 1955/56 380 000 t betragen haben⁶⁰⁾.

6. Die die Tätigkeit der Einfuhr- und Vorratsstellen ergänzenden und hemmenden Markteingriffe

Mit den EVSt ist nur ein Teil der Eingriffsmöglichkeiten umrissen, die die Marktordnungsgesetze der Agrarpolitik einräumen. Wie angedeutet, haben die EVSt über die eigentliche Einfuhrregulierung hinaus das Recht, den Importeuren bezüglich der Abwicklung der Einfuhren im Inland Auflagen zu erteilen. Solche Auflagen können den Zeitpunkt des Weiterverkaufs, die gebietliche Verteilung der eingeführten Menge und die Verwendungsweise für die Importeure verbindlich festlegen. Die Auflagen werden in der Regel zusammen mit dem Übernahmevertrag angegeben.

Auflagen, die den Zeitpunkt des Weiterverkaufs der Einfuhren im Inland betreffen, sind eine andere Form der mengenmäßigen Einfuhrbeschränkung und hängen mit der Tätigkeit der EVSt als Einfuhrschleusen zusammen.

Soweit Auflagen wegen der gebietlichen Verteilung der Einfuhren gemacht werden, stehen sie in Verbindung mit dem auf Grund der Marktordnungsgesetze für Getreide, Milch und Fett und Zucker zulässigen Frachtausgleich. Der Frachtausgleich wird bei Getreide so gehandhabt, daß eine Abgabe je Verteilungsmenge von den getreideverarbeitenden

⁵⁹⁾ Vergl. „Grüner Plan 1956“, a. a. O., S. 3; „Grüner Plan 1957“, a. a. O., S. 7 und „Grüner Plan 1958“, a. a. O., S. 11.

⁶⁰⁾ Vergl. Hördemann, Helmut, a. a. O., S. 118.

Unternehmen erhoben wird. Diese Abgabe wird durch eine Frachtausgleichskasse für Frachtzuschüsse verwendet. Auf diese Weise sollen einheitliche Erzeuger- und Verbraucherpreise unabhängig vom Standort durchgesetzt werden. Zur Einhaltung bundeseinheitlicher Preise läßt die EVSt bestimmte Einfuhrmengen nur in bestimmten Gebieten anbieten. Dabei hat es die EVSt in der Hand, gleichzeitig durch Differenzierung der Abgabepreise, je nach dem für die Einfuhrmenge vorgesehenen Verkaufsgebiet, auch bezüglich der Einfuhrlieferungen einen einheitlichen Inlandspreis durchzusetzen.

Auflagen, die die Verwendung der Einfuhren einschränken, sind vorwiegend bei Getreide und Zucker üblich. Bei Getreide besteht die Schwierigkeit, trotz der qualitativen Überlegenheit der ausländischen Erzeugnisse die gleichmäßige Verwertung von inländischem und ausländischem Getreide zu sichern. Deshalb schreiben Durchführungsverordnungen zum Getreidegesetz den Mühlen u. a. vor, in welchem Verhältnis sie inländischen und ausländischen Weizen zu vermahlen haben. Durch die Verwendungsauflagen bei Getreideeinfuhren wird häufig die Verwertung ausländischen Getreides bei der Herstellung von Nahrungsmitteln beschränkt. Auch hat die EVSt-G die Möglichkeit, je nach der Höhe ihrer Abgabepreise, in Verbindung mit den Verwendungsauflagen auf die Preise für die Verarbeitungserzeugnisse von Getreide, z. B. Teigwaren, einzuwirken.

Ähnlichen Inhalt haben Verwendungsauflagen für Zuckereinfuhren, wenn sie den Importeuren nur den Verkauf an Süßwarenhersteller gestatten.

Das Ausmaß der Wirkungen solcher Verwendungsauflagen auf das inländische Preisniveau läßt sich kaum übersehen.

Ein Sonderfall von Auflagen sind diejenigen, die den Importeur verpflichten, einen bestimmten Transportweg oder eine bestimmte Transporteinrichtung zu wählen. Die EVSt greifen damit über ihren Aufgabenbereich hinaus auch in den Wettbewerb verkehrswirtschaftlicher Unternehmen ein und subventionieren so in versteckter Form unter Umständen bestimmte Unternehmen oder Einrichtungen.

Schließlich sind in diesem Zusammenhang Koppelgeschäfte bei Auslagerungen von Vorräten der EVSt-G zu erwähnen. Beispielsweise erwähnt Hördemann⁶¹⁾ einen Fall, bei dem Gerste nur zusammen mit einer bestimmten Menge schlecht verkäuflichen Sorghums⁶²⁾ angeboten wurde.

7. Das Zusammenspiel von Außenhandelspolitik und Einfuhr- und Vorratsstellen

Das Militärregierungsgesetz Nr. 53 (MRG Nr. 53) verbot grundsätzlich die Ein- und Ausfuhr und jeden Zahlungsverkehr mit dem Ausland. Ausnahmen von diesem Verbot gab es nur durch besondere Verfügung. Auch

⁶¹⁾ Vergl. Hördemann, Helmut, a. a. O., S. 170.

⁶²⁾ Sorghum ist eine u. a. in Indien angebaute griesähnliche Getreidegattung.

heute noch (1958) ist das MRG Nr. 53 die Grundlage für die Regelung des Außenhandels und des Zahlungsverkehrs der BRD mit dem Ausland. Im Laufe der Jahre haben die Ausnahmebestimmungen jedoch für die Mehrzahl der einzelnen Warensorten einen immer allgemeineren Inhalt bekommen, so daß praktisch heute für zahlreiche Produkte keinerlei Ein- und Ausfuhrbeschränkungen mehr bestehen.

Für die Erteilung von Ein- und Ausfuhrgenehmigungen derjenigen Agrarprodukte, die der strengen Regelung des MRG Nr. 53 auch heute noch unterliegen und zu denen u. a. auch die Marktordnungsprodukte gehören, ist die Außenhandelsstelle in Frankfurt a. M. (AHSt) zuständig. Daher können Einfuhren von den EVSt nur veranlaßt werden, wenn sie auch von der AHSt genehmigt sind.

Den Einfuhrgenehmigungen durch die AHSt gehen Bekanntmachungen über die Eröffnung von Einfuhrmöglichkeiten im Bundesanzeiger voraus, die den Importeuren in der Regel mitteilen, für welche Mengen der einzelnen Produkte die AHSt befristete Einfuhrbewilligungen auszugeben bereit ist.

Die Verfahren, nach denen die AHSt ihre Einfuhrbewilligungen erteilt, richten sich je nach den Einfuhrmengen, den Absatzmöglichkeiten und der Beschaffenheit der einzelnen Produkte; übersteigen die von den Importeuren beantragten Einfuhrbewilligungen infolge starker Inlandsnachfrage die ausgeschriebene Einfuhrmenge, dann ist die AHSt zur Repartierung gezwungen oder genötigt, die Einfuhrbewilligungen nach bestimmten sachlichen Gesichtspunkten auf die an der Abwicklung der Einfuhr interessierten Importeure zu verteilen. Damit greift die AHSt in den Wettbewerb unter den Importeuren ein⁶³⁾.

Die Beteiligung des einzelnen Importeurs an der Einfuhr kann sich infolge der Verteilung der Einfuhrbewilligungen nicht mehr (ausschließlich) nach seiner Wettbewerbsfähigkeit richten. Gleichzeitig wird der Zugang zu diesem Berufszweig mindestens eingeschränkt, weil die AHSt die Schwierigkeiten der Verteilung der Einfuhrbewilligungen dadurch zu verringern sucht, daß sie den Kreis der Antragsberechtigten möglichst fest umreißt.

Der Andrang zur Beteiligung an der Einfuhr von Marktordnungsprodukten ist unterschiedlich. Er richtet sich einerseits nach den Einfuhrmengen und andererseits nach den Bedingungen der Übernahmeverträge der EVSt. Je geringer die Aussichten auf eine Kontingentsrente sind, um so mehr beschränkt sich der Kreis der importinteressierten Unternehmen bei dem betreffenden Produkt auf solche, die sich traditionellerweise mit der Einfuhr dieser Erzeugnisse beschäftigen. Je geringer der voraussichtliche Nutzen aus der Abwicklung der Einfuhr ist, um so geringer sind auch die Schwierigkeiten der AHSt, die zur Verfügung stehenden Einfuhrbewilligungen zu verteilen.

⁶³⁾ Vergl. Häfner, Kurt, „Die Politik der mengenmäßigen Einfuhrregulierung“ in: Weltwirtschaftliches Archiv 40. Bd. (1934 II), Jena, S. 81 ff.

Wegen des Umfangs der Getreideeinfuhren war es der AHSt z. B. 1954 möglich, zu einem Verfahren überzugehen, bei dem sie auf jede „Verteilung“ verzichten konnte, indem sie laufend an die Importeure Einfuhrbewilligungen in einem bestimmten Umfang ausgab, die der Importeur neu beantragen konnte, sobald er die vorangegangenen Genehmigungen in voller Höhe ausgenutzt hatte⁶⁴).

Ursprünglich war es die Aufgabe der AHSt, Einfuhrgenehmigungen nach devisenwirtschaftlichen Gesichtspunkten zu erteilen. Das grundsätzliche Ein- und Ausfuhrverbot des MRG Nr. 53 war in der Devisennot Westdeutschlands nach Beendigung des zweiten Weltkrieges begründet. Die Einfuhren sollten auf diejenigen Warenmengen beschränkt werden, die zur Behebung der dringendsten Versorgungsschwierigkeiten notwendig waren. Seitdem die BRD jedoch wieder über genügend Devisen verfügt und der Einfuhrbedarf aus den Ausfuhrerlösen bezahlt werden kann, hat die AHSt eine andere Funktion. Die Einfuhrbeschränkungen bestehen heute nicht mehr aus devisenwirtschaftlichen Gründen, sondern um bestimmten Zweigen der inländischen Produktion einen zusätzlichen Wettbewerbsschutz über die Zölle hinaus zukommen zu lassen. Dem Wesen nach handelt es sich um eine Einfuhrkontingentierung im oben beschriebenen Sinn und mit den oben beschriebenen Wirkungen. Dies gilt vor allem für zahlreiche landwirtschaftliche Erzeugnisse, die nicht den Bestimmungen der Marktordnungsgesetze unterliegen, wie Kartoffeln, Gemüse, Obst, Wein und Fruchtsäfte.

Bei den Marktordnungsprodukten besteht damit eine doppelte Einfuhrbeschränkung, die nicht berechtigt ist, weil jede Form der Einfuhrbeschränkung bei den Marktordnungsprodukten durch die EVSt selbst ausgeübt werden kann. Wenn die Einfuhr dieser Produkte trotzdem noch an die Ausgabe von Einfuhrbewilligungen durch die AHSt gebunden ist, so hat dies handelspolitische Gründe.

⁶⁴) Vergl. BAnz. Nr. 126 vom 6. Juli 1954 und Nr. 204 vom 22. Oktober 1954. Zusammen mit der Änderung des Einfuhrverfahrens änderte auch die EVSt-G ihr Vorgehen beim Abschluß von Übernahmeverträgen. An Stelle des „konkreten Verfahrens“, bei dem derjenige Importeur zum Zuge kam, der das billigste Angebot abgab und das dazu führte, daß 1954 zwei Firmen allein 70% der in die Milliarden gehenden Getreideeinfuhren abwickelten, wurde das „abstrakte Verfahren“ angewendet, bei dem täglich die Abschöpfungsbeträge bekanntgegeben werden. Nach dieser Änderung stieg die Zahl der Getreideimporteure von insgesamt 18 (nach der Beteiligung an den Einfuhren) auf 67 innerhalb eines Jahres. Vergl. dazu Schlotter, Hans-Günther, a. a. O., S. 48. Aus dem abstrakten Verfahren entwickelte sich durch weitere Verbesserungen das „kontinuierliche Einfuhrverfahren“, das erstmals im Getreidewirtschaftsjahr 1957/58 angewendet wurde. Durch die den Importeuren eingeräumte Freizügigkeit glaubte die Bundesrepublik nach wenigen Monaten die handelspolitischen Abmachungen aber schon gefährdet und setzte deshalb das kontinuierliche Einfuhrverfahren aus, was erhebliche Widersprüche in der Getreidewirtschaft hervorrief. Vergl. „Deutsche Zeitung und Wirtschaftszeitung“, Stuttgart, Jahrgang 13, Nr. 9 vom 1. 2. 1958, S. 6 und Nr. 12 vom 12. 2. 1958, S. 8.

Die Bundesregierung ist beispielsweise in der Lage, durch die Höhe der Einfuhrkontingente, die sie ihren Handelsvertragspartnern für die Marktordnungsprodukte zusagt, Einfluß auf den Export inländischer Erzeugnisse zu nehmen, soweit bei den Partnerländern ebenfalls Einfuhrbeschränkungen bestehen. Die Bundesregierung kann ihrerseits die Zusage von Einfuhrkontingenten für Marktordnungsprodukte von entsprechenden Einfuhrzusagen der Partnerländer abhängig machen. Zur Einhaltung der Einfuhrzusagen der BRD vermag die AHSt in wesentlichem Umfang beizutragen. Die AHSt kann die Eröffnung von Einfuhrmöglichkeiten, unabhängig von den Gegebenheiten des Weltmarktes, mehr oder weniger ausschließlich auf die handelsvertraglichen Verpflichtungen abstellen. In den vergangenen Jahren wurden wiederholt, um dem Bestreben der Handelsvertragspartner nach Ausgleich ihrer Handels- und Zahlungsbilanz entgegenzukommen, Einfuhrkontingente auch für solche Agrarerzeugnisse bestimmter Länder eingeräumt, die aus anderen Ländern nach Preis oder Qualität hätten günstiger bezogen werden können. Diese Praxis hat die Wirtschaftspresse häufig zu kritischen Auseinandersetzungen mit der Handelspolitik der Bundesregierung, gerade in Verbindung mit den Marktordnungsprodukten, veranlaßt⁶⁵⁾.

Daneben ergab sich immer wieder, daß die Bundesregierung handelsvertragliche Zusagen für Marktordnungsprodukte in einer Höhe gemacht hat, deren Erfüllung im Widerspruch zu dem von den EVSt anzustrebenden Inlandspreis stand.

Während bei anderen Produkten die Handelsvertragskontingente nur Einfuhrmöglichkeiten bedeuten, sind sie bei den Marktordnungsprodukten praktisch eine Einfuhrverpflichtung. Die betreffenden Lieferländer stehen auf dem Standpunkt, daß für sie der westdeutsche Handelsvertragskontrahent und der westdeutsche Importeur praktisch identisch seien. Die Zusage eines bestimmten Einfuhrkontingents ist deshalb, vom Standpunkt der Partnerländer aus gesehen, gleichbedeutend mit der Übernahme einer entsprechenden Einfuhrverpflichtung für die EVSt. Die Erfüllung der Einfuhrzusage bei Marktordnungsprodukten erscheint den Lieferländern, vor allem auch insofern in der Regel zumutbar, als ihre cif-Preise unter den deutschen Inlandspreisen lagen, wenn auch die Angebotspreise der Lieferländer differierten, so daß nicht die Erfüllung aller Abschlüsse gleich vorteilhaft war. Sobald durch die Erfüllung der Handelsvertragskontingente das Angebot von Marktordnungsprodukten zu den angestrebten Inlandspreisen die Nachfrage überschritt, waren die EVSt zu verstärkter Vorrathaltung gezwungen.

⁶⁵⁾ Vergl. z. B. „Deutsche Zeitung und Wirtschaftszeitung“, a. a. O., wo dargestellt wird, daß dem Fiskus allein bei der Einfuhr von 63 000 t Gerste aus Frankreich 18 Dollar je Tonne = 4,7 Mill. DM Abschöpfungseinnahmen verloren gingen, weil die entsprechenden Einfuhren aus Argentinien gesperrt wurden. Das gleiche spielte sich bei Futterhafer ab, dessen Einfuhr aus Argentinien zugunsten von Einfuhren aus dem OEEC-Raum unterbunden wurde. Bei einer Einfuhr von 53 000 t betrug der Ausfall an Abschöpfungen 4 Mill. DM.

Zur Anpassung der Handelsvertragspolitik an die Ziele der inländischen Agrarpolitik sehen die Marktordnungsgesetze für Getreide, Vieh und Fleisch und Zucker jeweils im § 2 die Aufstellung von Versorgungsplänen vor⁶⁶⁾. Erstmals wurde ein derartiger Versorgungsplan für das Wirtschaftsjahr 1957/58 veröffentlicht⁶⁷⁾ und, obwohl das Milch- und Fettgesetz die Aufstellung eines Versorgungsplanes nicht ausdrücklich vorsieht, wurde auch die Versorgungslage bei Butter, entsprechend den anderen Marktordnungsprodukten, in dem Einfuhr- und Versorgungsplan 1957/58 behandelt.

Die Problematik dieser Versorgungspläne kann hier aufgezeigt, nicht aber erschöpfend behandelt werden⁶⁸⁾. Vor allem ist darauf hinzuweisen, daß die Versorgungspläne einen Widerspruch zwischen den Einfuhrverpflichtungen und dem effektiven Einfuhrbedarf bei einem bestimmten Inlandspreis nicht verhindern können. Die Einfuhrpläne beruhen stets auf Vorschätzungen der inländischen Erzeugung und der Entwicklung der inländischen Nachfrage. Dabei ist vor allem die Vorschätzung der inländischen Erzeugung problematisch, weil sie zu einem Zeitpunkt erfolgen muß, in dem das endgültige Ernteergebnis noch durch Witterung oder Schädlinge abweichend beeinflusst werden kann. Auch ist es schwer, vorauszusagen, wie die Landwirtschaft ihre Ernte verwerten wird, insbesondere in welchem Umfange sie eine Veränderung ihrer Viehbestände beabsichtigt. Der Einfuhr- und Versorgungsplan kann deshalb nicht die endgültigen Zahlen nennen, wie sie für eine zweckmäßige Handelsvertragspolitik notwendig wären.

Dazu kommt das grundsätzliche Problem, ob den handelspolitischen oder den agrarpolitischen Aspekten der Vorrang einzuräumen ist. Die auf S. 10 wiedergegebenen Äußerungen von Staatssekretär Sonnemann geben offenbar den agrarpolitischen Gesichtspunkten den Vorrang. Wenn sich der Einfuhrplan nicht darauf beschränkt, einen elastischen Zahlenrahmen zu geben, der es gestattet, die Einfuhren der tatsächlichen Inlandserzeugung und dem Inlandsbedarf anzupassen, dann muß unter Umständen die Vorratsstelle die Fehler des Einfuhr- und Versorgungsplanes ausgleichen (s. S. 46).

Ein weiterer Nachteil der Vorplanung der Einfuhr von Marktordnungsprodukten besteht darin, daß dadurch die Kaufabsichten über erhebliche

⁶⁶⁾ Vergl. Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 13. 4. 1956, Nr. 70, S. 649 „Das Einfuhr- und Versorgungsprogramm 1956/57“, in dem es unter anderem heißt, die Versorgungspläne seien die handelspolitische Grundlage für die notwendigen Maßnahmen, um den ausgewiesenen Einfuhrbedarf sicherzustellen.

⁶⁷⁾ Vergl. Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 27. 8. 1957, Nr. 157, S. 1472.

⁶⁸⁾ Auch die Bundesregierung ist sich der mit der Aufstellung von Versorgungsplänen verbundenen Schwierigkeiten bewußt, insbesondere soweit sie die Abstimmung der agrarpolitischen und handelspolitischen Interessen betrifft. Vergl. dazu die auf S. 10 wiedergegebenen Äußerungen von Staatssekretär Sonnemann.

Mengen, allein bei Getreide 4 bis 5 Mill. t, im voraus bekannt werden, was den in Aussicht genommenen Lieferländern ermöglicht, Maßnahmen zu treffen, um den größten Nutzen daraus zu ziehen.

Die doppelte Einfuhrregulierung der Marktordnungsprodukte, welche das Nebeneinander von EVSt und AHSt mit sich bringt, erschwert entsprechend ihren z. T. sich widersprechenden Zielen die Tätigkeit der EVSt. Die Auswirkungen werden allerdings von den EVSt insoweit aufgefangen, als die unterschiedlichen Einfuhrpreise der einzelnen Lieferländer durch die Abschöpfungen auf eine einheitliche Höhe gebracht werden, Qualitätsunterschiede infolge der Angebotsbeschränkungen der EVSt nicht Gegenstand des Wettbewerbs sind und Fehldispositionen auf Grund der Einfuhrpläne von der Vorratshaltung ausgeglichen werden.

8. Die Aufgabenstellung der Einfuhr- und Vorratsstellen

Nachdem dargelegt ist, welche Markteingriffe den EVSt möglich sind und welche Preis- und Angebotsregulierungen damit in Verbindung stehen, stellt sich die Frage, in welchem Umfang davon Gebrauch gemacht werden soll oder kann. Wenn es auch nicht die Aufgabe dieser Abhandlung ist, die agrarpolitischen Ziele, die den mit der Landwirtschaft zusammenhängenden Gesetzen, Verordnungen und Verwaltungsentscheidungen zugrunde liegen, zu bewerten, so muß die Zweckmäßigkeit des Systems der EVSt doch an der Zielsetzung dieser Bestimmungen gemessen werden.

Obwohl die EVSt für die Verwirklichung der agrarpolitischen Ziele der Bundesregierung eine wesentliche Voraussetzung sind, fehlt es an einer präzisen Aussage über ihre Aufgabenstellung und Zielsetzung⁶⁹⁾ sowohl in

⁶⁹⁾ Über den Begriff der agrarpolitischen Zielsetzung und das Vorhandensein einer agrarpolitischen Zielsetzung vergl. u. a. Niehaus, Heinrich, Zeitbilder der Wirtschaft und der Agrarpolitik, in: Moderne Gesellschaft, Stuttgart 1957, S. 238: „Die Erörterungen über Fragen der Agrarpolitik im Parlament, in der Tagespresse und in den Fachzeitschriften zeigen, daß noch starke Meinungsverschiedenheiten bestehen; nicht nur in Einzelfragen, was ganz selbstverständlich ist, sondern über die Gesamtlinie der Agrarpolitik.“ Zu dem gleichen Thema wird in: „Probleme westdeutscher Agrarpolitik“, Köln 1953, herausgegeben vom Wirtschaftswissenschaftlichen Institut der Gewerkschaften, S. 100 ff. ausgeführt: „Für den Agrarpolitiker ist die erste Aufgabe nicht, nach Mitteln der Agrarpolitik zu suchen, sondern zunächst ein agrarpolitisches Ziel zu finden und zu konkretisieren. Ein agrarpolitisches Ziel zu konkretisieren, muß logischerweise schon deshalb primäre Aufgabe sein, weil man, ohne ein Ziel zu haben, den Weg, den man agrarpolitisch beschreiten will, gar nicht finden kann... So selbstverständlich es zu sein scheint, daß man erst ein Ziel haben muß, ehe man nach agrarpolitischen Mitteln sucht, so wenig ist mitunter — und auch wieder in jüngster Zeit — in der agrarpolitischen Praxis diese Selbstverständlichkeit berücksichtigt worden.“ Teichmann, Ulrich, a. a. O., S. 47: „Gerade die Weingesetzgebung ist ein Beispiel dafür, daß nicht in jedem Fall den Marktbeeinflussungsmaßnahmen von vornherein eine klare und deutlich erkennbare Zielsetzung zugrunde lag... Aus dem, was man nach Lage

den Marktordnungsgesetzen selbst als auch in den sonstigen amtlichen Stellungnahmen und Erklärungen zur Agrarpolitik. So bleibt zu prüfen, inwieweit zunächst einmal die Vorarbeiten zu den Marktordnungsgesetzen und das für die Agrarpolitik gleichermaßen bedeutsame Landwirtschaftsgesetz vom 5. September 1955⁷⁰⁾ Rückschlüsse in dieser Hinsicht zulassen.

a) Das Gutachten des Ausschusses für landwirtschaftliche Marktordnung

Vor Erlaß der Marktordnungsgesetze wurde, wie bereits erwähnt, ein Ausschuß von Agrarpolitikern und Fachleuten zur Erstattung eines Gutachtens über landwirtschaftliche Marktordnung auf Anregung der zuständigen Behörden gebildet. Zweck dieses Ausschusses sollte es auch sein, gewisse Grundsätze darzulegen, an denen sich die Agrarpolitik der Bundesregierung und des Parlaments orientieren konnte. Der Ausschuß konnte sich nicht in allen Fragen auf ein einheitliches Gutachten einigen; das Ergebnis seiner Tätigkeit wurde daher in einem „Gutachten A“, in einem „Gutachten B“ und in einem „Gemeinsamen Gutachten“ zusammengefaßt.

Eine Gegenüberstellung der beiden Gutachten „A“ und „B“ des Ausschusses zeigt, daß ihr Unterschied, wenn auch nicht expressis verbis, in der Beurteilung der Fragen besteht, ob die landwirtschaftliche Erzeugung und ihr Absatz der Wettbewerbsordnung unterstellt werden kann und ob das Einkommen der in der Landwirtschaft eingesetzten Produktionsmittel sich nur nach ihrer Marktleistung richten soll oder ob die Landwirtschaft aus Gründen, die außerhalb der Wirtschaftspolitik und Wirtschaftstheorie liegen, nicht in den Wettbewerb eingeordnet werden kann, da die Preise ihrer Erzeugnisse keine Funktion von Angebot und Nachfrage auf dem freien Markt sein sollen. Die zweite Alternative läuft darauf hinaus, daß das Einkommen der Landwirtschaft aus soziologischen, politischen und vielleicht auch biologischen Gründen unabhängig von ihrer Leistung sichergestellt werden soll. „Gutachten B“, das die Forderung nach leistungsunab-

der Dinge tun konnte, ergab sich erst der einzuschlagende Weg der Marktbeeinflussung. Aus diesem Grunde kann wiederum auf die Zielsetzung der Maßnahmen erst geschlossen werden. Dergl. ist häufig festzustellen, und es war dies eine Folge davon, daß die Landwirte in der Wahl der Mittel — und darum auch in der Zielsetzung — der Marktbeeinflussung nicht frei waren. Man fand manchmal eher einen Weg als ein Ziel.“ Dazu vergl. schließlich Meinhold, Wilhelm, Agrarpolitik, neubearbeitet nach Adolf Weber, Berlin 1951, S. 100: „Die Spannungen zwischen der vielfältigen Bedeutung der Landwirtschaft und den besonderen Schwierigkeiten landwirtschaftlicher Betätigungen, die jene Bedeutung nicht oder nicht voll zum Durchbruch kommen lassen, bilden die eigentliche Quelle der Agrarpolitik. Der Unterschied zwischen dem wirklichen Sein, das mitunter die Bedeutung der Landwirtschaft in einem unzureichenden Lichte erscheinen läßt und dem Sollsein, macht eine aktive Förderung der Landwirtschaft notwendig.“

⁷⁰⁾ Vergl. BCBl. I 1955, S. 565.

hängiger Sicherung der Einkommen der Landwirtschaft stellt, geht auf die darin liegende Überschreitung der Grenzen des rein Ökonomischen nicht ein⁷¹⁾.

Trotz der Gegensätze werden von beiden Gutachten EVSt vorgeschlagen, wenn auch zur Verwendung in unterschiedlichem Umfang: von „Gutachten A“ zeitlich befristet und nur für Getreide, Zucker und Fett, von „Gutachten B“ auch für Butter, Vieh und Fleisch⁷²⁾. Darüber hinaus finden sich in den Gutachten keine konkreten agrarpolitischen Grundsätze für die Arbeit der EVSt; dies gilt insbesondere für „Gutachten B“, dem der Gesetzgeber weitgehend gefolgt ist.

b) Die Bundestagsberatungen der Marktordnungsgesetze

Zu den zahlreichen Gesichtspunkten, mit denen in den Bundestagsberatungen der Erlaß der Marktordnungsgesetze begründet wurde, gehören in erster Linie die folgenden:

die Preise stabil zu halten,
zu vermeiden, daß sich Preisschwankungen des Weltmarktes auf den Binnenmarkt ausdehnen,
die Sicherung eines bestimmten Erzeugerpreises,
möglichst weitgehende Bedarfsdeckung durch Eigenerzeugung im Schutze der EVSt und damit gleichzeitig Einschränkung des Devisenbedarfs, Vermeidung von Spekulationen auf den Agrarmärkten⁷³⁾.

⁷¹⁾ Der Unterschied zwischen „Gutachten A“ und „B“, der einerseits in der Beschränkung auf das ökonomische Problem und andererseits in der Einbeziehung soziologischer und politischer Gesichtspunkte besteht, spiegelt eine Schwierigkeit der Behandlung agrarpolitischer Fragen wider, die bis heute noch nicht behoben ist. Es ist noch keine offizielle Entscheidung darüber gefallen, ob agrarpolitische Ziele rein wirtschaftlichen Charakter haben sollen oder darüber hinaus auch anderen, wirtschaftsfremden Aspekten Rechnung zu tragen haben. Ebenso wenig ist bis heute eindeutig darüber entschieden worden, ob sich die Agrarpolitik auf eine die Besonderheiten der landwirtschaftlichen Erzeugung berücksichtigende Ordnung des Wettbewerbs beschränken soll oder ob die agrarpolitischen Ziele mit Hilfe staatlicher Intervention und durch staatliche Planung auch auf die Dauer durchgesetzt werden sollen. Auch die Bestimmungen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkung, soweit sie der Landwirtschaft eine Sonderstellung einräumen, sind ein Kompromiß und brachten deshalb keine endgültige Klärung.

⁷²⁾ Vergl. Gutachten des Ausschusses für landwirtschaftliche Marktordnung, a. a. O., S. 22 und 37 ff.

⁷³⁾ Vergl. 1. Lesung des Getreidegesetzes vom 1. 6. 1950, 65. Sitzung des I. Bundestages (stenographischer Bericht); 1. Lesung des Zuckergesetzes vom 22. 6. 1950, 71. Sitzung des I. Bundestages (stenographischer Bericht); 2. und 3. Lesung des Fleischgesetzes vom 28. 2. 1951, 121. Sitzung des I. Bundestages (stenographischer Bericht).

aa) Stabile Preise

Stabile Preise sind kein eindeutiges wirtschaftspolitisches Postulat, obwohl die Stabilität der Preise immer wieder als agrarpolitische Forderung und als agrarpolitisches Argument vorgebracht wird. Die Stabilität der Preise hängt bei freier Preisbildung zunächst einmal von der Währungspolitik ab. Will die Agrarpolitik die Preise für landwirtschaftliche Erzeugnisse unabhängig von der Währungspolitik stabil halten, dann muß sie die freie Preisbildung unterbinden, so wie dies in extremer Form bei Getreide und Zucker durch die Preisbestimmungen geschieht. Auch sagt die Forderung nach Preisstabilität in dieser allgemeinen Form noch nichts darüber aus, ob die Stabilität erreicht werden soll, um Preissenkungen oder Preiserhöhungen zu verhindern, also zu Lasten der Verbraucher und zum Vorteil der Produzenten oder umgekehrt zum Vorteil der Verbraucher und zu Lasten der Produzenten angestrebt werden soll oder ob die Preisstabilität unabhängig davon Ziel der Agrarpolitik ist. Als bei den Beratungen der Marktordnungsgesetze in den Jahren 1950 und 1951 Preisstabilität gefordert wurde, hatte dies, mit Rücksicht auf die damalige wirtschaftliche Situation, noch eine andere Bedeutung als der Beibehaltung dieses Postulats heute zukäme. Die Weltmarktpreise lagen damals zum Teil über den Inlandspreisen, und die Regierung subventionierte insoweit die Nahrungsmiteleinfuhr. Außerdem war zu dieser Zeit noch nicht abzusehen, wann auf dem Weltmarkt Angebot und Nachfrage von Lebensmitteln wieder ein Gleichgewicht fänden und damit eine gleichmäßigere und freiere Preisentwicklung einsetzen würde.

Die Forderung nach stabilen Preisen ist in solch allgemeiner Form außerdem deshalb unklar, weil zwischen der Bewegung des allgemeinen Agrarpreisniveaus und der Veränderung von einzelnen Agrarpreisen zu unterscheiden ist.

Das allgemeine Preisniveau steht im Zusammenhang mit der allgemeinen monetären Entwicklung. Durch die relativ unelastische Nachfrage nach Agrarprodukten besteht hier allerdings bei freier Preisbildung die Tendenz, daß die Agrarpreise (bei relativ stetiger Agrarproduktion) während einer Inflation stärker steigen und während einer Deflation stärker fallen als die Industriewarenpreise (bei stark fluktuierender Industrieproduktion)⁷⁴). Versuche, die über eine Abschwächung dieser Tendenz hinausgehen, führen zu einer Verfälschung der wirtschaftlichen Daten und erhöhen (oder vermindern) das Einkommen der Landwirtschaft über ihre in freien Preisen gerechnete Leistung. Solche Einkommenserhöhungen sind aber häufig das Ziel der eigentlichen Agrarpolitik, ohne daß es immer eindeutig ausgesprochen wird.

Ferner kann mit stabilen Preisen auch die Stabilität der Einzelpreise gemeint sein. Zwar ist die Beweglichkeit der Einzelpreise erforderlich, „um eine sinnvolle Lenkung des Gesamtprozesses durch die ständige Abstim-

⁷⁴) Vergl. Gutachten des Ausschusses für landwirtschaftliche Marktordnung, a. a. O., S. 11.

mung von Angebot und Nachfrage auf den einzelnen Märkten ohne umfangreiche staatliche Intervention zu erreichen⁷⁵⁾, doch wird von der Landwirtschaft die Beweglichkeit der Einzelpreise häufig für unerträglich gehalten, für die einzelnen Betriebe ebenso wie für die Verbraucher. Auch ist nicht klar, ob mit der Forderung nach Preisstabilität nur Schwankungen der Einzelpreise aus saisonalen Gründen unterbunden werden sollen. Ihre vollständige Beseitigung wäre sicher nicht einmal erstrebenswert. Saisonale Preisschwankungen wirken u. a. darauf hin, daß die Erzeuger in der ungünstigen Jahreszeit ihre Produktion verstärken, weil sie dann einen angemessenen Teil der höheren Kosten ersetzt erhalten. Die Hinweise auf die Vieldeutigkeit der Forderung nach stabilen Preisen, die starre Preise wie derzeit bei Zucker, im Jahrestrend gleichbleibende Preise oder Gleichgewichtspreise im theoretischen Sinn bedeuten könnte, genügen, um dieser Forderung die Eigenschaft einer agrarpolitischen Zielsetzung von wissenschaftlicher Bedeutung abzusprechen.

bb) Bestimmtes Erzeugerpreisniveau

Als zweite Aufgabe der EVSt wurde während der Bundestagsberatungen über Marktordnungsgesetze die Erhaltung eines bestimmten Erzeugerpreisniveaus genannt.

Um der Klärung der agrarpolitischen Zielsetzung, der die Tätigkeit der EVSt untergeordnet sein könnte, näher zu kommen, soll zunächst unterstellt werden, daß der Ausdruck „bestimmtes Erzeugerpreisniveau“, gleichbedeutend mit der häufigen Forderung nach kostendeckenden Preisen für Agrarprodukte ist.

Einen Hinweis für die Berechtigung dieser Gleichstellung enthält die Argumentation von „Gutachten B“ des Ausschusses für landwirtschaftliche Marktordnung, das unter anderem die Notwendigkeit von Einfuhrschleusen mit der Möglichkeit begründet, daß die Weltmarktpreise unter die inländischen Erzeugungskosten fallen könnten. „Gutachten B“ geht außerdem auch ausführlich darauf ein, daß man mit Markteingriffen in der Art der Tätigkeit der EVSt in den dreißiger Jahren begann, als die Weltmarktpreise im Zusammenhang mit der allgemeinen Weltwirtschaftskrise stark gesunken waren⁷⁶⁾. Einen weiteren Hinweis in dieser Richtung gibt die

⁷⁵⁾ Ebenda S. 12.

⁷⁶⁾ Vergl. Gutachten des Ausschusses für landwirtschaftliche Marktordnung, a. a. O., S. 25 ff.; ferner Baade, Fritz, „Brot für ganz Europa“, a. a. O., S. 205 und Meinhold, Wilhelm, a. a. O., S. 106 f.: „Agrarerzeugnisse waren Welthandelsartikel geworden; sie konnten insbesondere in den neu erschlossenen überseeischen Gebieten zu Spottpreisen produziert werden, mit denen die westeuropäische Landwirtschaft nicht mehr Schritt zu halten vermochte. Diese Kostenkrise, die sich namentlich in Ländern mit bäuerlichem Besitz, teurem Boden und hoher Verschuldung mit aller Schärfe auswirkte und zu massenhaften Zwangsversteigerungen von landwirtschaftlichen Betrieben führte (O. Howald), war das Fatale zu einer Agrarpolitik des Interventionismus. Obwohl sich diese Agrarkrise in den einzelnen europäischen Ländern unterschiedlich auswirkte, löste sie doch allenthalben len-

Regierungserklärung des Bundeskanzlers aus dem Jahre 1949, in der u. a. ausgeführt wurde, daß die Produktionskosten „der gutbewirtschafteten Durchschnittsbetriebe der Landwirtschaft gedeckt sein müssen“. In der Regierungserklärung von 1953 wurde diese Forderung von 1949 im Grundsatz aufrechterhalten, allerdings mit dem Hinweis, daß sich die deutsche Landwirtschaft durch Verbesserung ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit auf den Gemeinsamen Europäischen Markt vorbereiten müsse.

Neben der Gleichsetzung der Forderung nach Sicherung eines bestimmten Erzeugerpreisniveaus mit der Forderung nach kostendeckenden Preisen soll ferner angenommen werden, daß die weiteren in den Bundestagsberatungen der Marktordnungsgesetze aufgestellten Forderungen nach weitgehender Bedarfsdeckung aus Eigenerzeugung und Verhinderung von Spekulation — soweit man darin überhaupt agrarpolitische Ziele sehen kann — der Forderung nach kostendeckenden Preisen unterzuordnen sind.

„Kostendeckender Preis“ ist jedoch ebenfalls keine eindeutige agrarpolitische Zielsetzung. Der Begriff „kostendeckender Preis“ läßt offen, welche Kosten des einzelnen Betriebs gedeckt werden sollen, der Art und dem Umfang nach, ebenso wie diese Forderung keine endgültige Antwort darauf gibt, ob die Kosten aller bestehenden Betriebe gedeckt werden sollen. Im ersten Falle handelt es sich um eine betriebswirtschaftliche, im zweiten Falle um eine volkswirtschaftliche Fragestellung. Wenn von kostendeckenden Preisen im volkswirtschaftlichen Sinn gesprochen wird, dann denkt man zwar in der Regel daran, daß mehrere oder sämtliche Anbieter eines Gutes einen einheitlichen Preis erzielen sollen, der ihnen unabhängig von ihrer Wettbewerbsfähigkeit Kostendeckung gewährt⁷⁷⁾, aber daß uneingeschränkte Kostendeckung aller landwirtschaftlichen Betriebe oder wenigstens des überwiegenden Teils der Zweck der Tätigkeit der Einfuhr- und Vorratsstellen ist, hat die Bundesregierung niemals präzise erklärt. Hinzu kommt, daß erst viele Jahre nach der Einrichtung der Einfuhr- und Vorratsstellen begonnen wurde, insbesondere an Hand der „Grünen Berichte“, sich ein genaues Bild von den Erzeugungskosten der landwirtschaftlichen Betriebe in der Bundesrepublik zu machen. In der öffentlichen Diskussion wird seit Jahren nur immer wieder ausgeführt, daß die deutsche Landwirtschaft nicht wie die übrigen Wirtschaftszweige im freien Wettbewerb mit dem Ausland bestehen kann und daß auf die landwirtschaftliche Erzeugung überhaupt aus naturbedingten Gründen der

kungswirtschaftliche, interventionistische — oder wie sie sonst immer genannt werden mögen — Gegenmaßnahmen aus (Zölle, kollektive Selbsthilfe, Genossenschaften, Subventionen), die bald Dauercharakter annahmen. Bis in die Gegenwart ist dieser agrarpolitische Interventionismus grundsätzlich eigentlich nicht mehr abgelöst worden, und zwar auch nicht außerhalb Deutschlands. Alle nachfolgenden landwirtschaftlichen Epochen stellen nur gradmäßige Abweichungen dar.“

⁷⁷⁾ Vergl. Marbach, Fritz, „Beitrag zur Problematik des kostendeckenden Preises“ in „Wirtschaftsfragen der freien Welt“, herausgegeben von Beckerath, Erwin von, Meyer, Fritz W., Müller-Armack, Alfred, Frankfurt a. M., 1957, S. 224 ff.

Wettbewerb als wirtschaftliches Ordnungsprinzip nicht uneingeschränkt angewendet werden kann⁷⁸⁾.

Wie sich aus den Untersuchungen der „Grünen Berichte“ seit Erlaß des Landwirtschaftsgesetzes ergibt, steht die Produktivität der in der Landwirtschaft Beschäftigten hinter der durchschnittlichen Produktivität aller Beschäftigten in der BRD zurück⁷⁹⁾. Auf die Ursachen wurde einleitend bereits hingewiesen. Sie sollen hier jedoch noch einmal erwähnt werden⁸⁰⁾.

An erster Stelle ist die mangelnde Anpassung der Betriebsstruktur an die Voraussetzungen für eine mehr oder weniger vollständige Ausnutzung des wissenschaftlichen und technischen Fortschritts zu nennen.

Zweitens: Die landwirtschaftlichen Betriebe hatten in der Regel nicht die Leistungssteigerung je Arbeitskraft wie andere Wirtschaftszweige zu verzeichnen, weil die erforderliche Substitution des Arbeitsfaktors durch vermehrten Kapitaleinsatz, zum Teil finanziell bedingt, unterblieb.

Drittens: Die relativ unelastische Nachfrage nach Nahrungsmitteln gestattet es der Landwirtschaft nicht, Leistungssteigerungen in der Weise zu erreichen, daß sie die Bodenenerträge absolut erhöht; trotzdem wird in der Praxis beim Bestreben um Verbesserung der Einkommen der Landwirtschaft das Augenmerk vorwiegend auf Produktivitätssteigerung durch Ertragssteigerung gerichtet.

Um die Notwendigkeit der Anpassung und die damit verbundenen Schwierigkeiten zu umgehen, richtet die Agrarpolitik ihr Bemühen im übrigen auf die Erhaltung eines bestimmten Preisniveaus, das annähernd den Produktionskosten entspricht, ohne Rücksicht darauf, inwieweit diese Kosten und damit auch die Preise durch Ausnutzung aller technischen Möglichkeiten gesenkt werden können. Da kostendeckende Preise in volkswirtschaftlichem Sinne gleichbedeutend sind mit einer Ausrichtung des Preisniveaus nach denjenigen Betrieben, die relativ hohe Erzeugungskosten haben, ergäbe sich aus der Befolgung dieser Forderung für die EVSt die Notwendigkeit, ihre Preispolitik nach den Kosten der Grenzbetriebe auszurichten. Die „Grünen Berichte“ zeigen jedoch, daß ein wesentlicher Teil der landwirtschaftlichen Betriebe der Bundesrepublik seinen Vergleichsaufwand nur zum Teil deckt. Selbst wenn jemals daran gedacht worden war, mit Hilfe der EVSt kostendeckende Preise für alle landwirtschaftlichen Betriebe der Bundesrepublik durchzusetzen, kann dies heute nicht mehr als gültige Aufgabe der EVSt angesehen werden, weil dieses Ziel heute nur durch eine 25 bis 30 % ige Erhöhung der Erzeugerpreise zu erreichen wäre. Daß eine weitere Erhöhung des Agrarpreisniveaus in der BRD angestrebt wird, läßt sich jedoch nicht vermuten⁸¹⁾.

⁷⁸⁾ s. S. 10 und S. 57.

⁷⁹⁾ s. S. 98.

⁸⁰⁾ Vergl. Brandt, Karl, „Agrarpolitik als Schlüssel zu Freiheit oder Knechtschaft in der dynamischen Wirtschaft der Welt“ in „Wirtschaftsfragen der freien Welt“, a. a. O., S. 465 ff.

⁸¹⁾ Die Schwierigkeiten, einen (annähernd) kostendeckenden Preis für die landwirtschaftlichen Betriebe zu finden, legt Weinschenk, G., „Wirkungen des Preis-

Aus den parlamentarischen Beratungen der Marktordnungsgesetze läßt sich danach eine einheitliche Grundkonzeption für die „Marktordnung“ der landwirtschaftlichen Erzeugung und folglich auch für die Tätigkeit der EVSt nicht herauslesen⁸²⁾.

Das Fehlen einer eindeutigen Konzeption als Grundlage der agrarpolitischen Bemühungen drückt sich also auch in der Schwierigkeit aus, die Aufgaben der EVSt klar umreißen zu können. Bevor der Versuch unternommen wird, aus den praktischen Gegebenheiten die Aufgabe der EVSt herauszukristallisieren, soll noch kurz auf das Landwirtschaftsgesetz und die sich daraus ergebenden Hinweise für die Aufgabenstellung der EVSt eingegangen werden.

c) Das Landwirtschaftsgesetz

Den politischen Anstoß zum Erlaß des Landwirtschaftsgesetzes im Jahre 1955 gab die Forderung der Deutschen Bauernverbände nach „Parität“. Wie man den Begriff der Parität auch immer deutet: entweder als Forderung, die Lücke zwischen Aufwand und Ertrag der gesamten Landwirtschaft zu schließen oder als Forderung nach Wiederherstellung und Beibehaltung eines bestimmten Einkommensniveaus oder schließlich als Forderung nach Angleichung der Einkommen der einzelnen in der Landwirtschaft tätigen Personen an die Einkommen anderer Berufszweige — immer handelt es sich nur um die Forderung nach Erhöhung der Einkommen der Landwirtschaft ohne Rücksicht auf ihre nach freien Marktpreisen berechnete Leistung. Es handelt sich um kein Programm, das der Landwirtschaft helfen soll, aus eigener Kraft diese Ziele zu erreichen. Es sollten vielmehr unabhängig von der Leistung der landwirtschaftlichen Betriebe diese Forderungen erfüllt werden, was nur über staatliche Zuwendungen, Preisvorschriften oder Preislenkung mit Hilfe der EVSt möglich gewesen wäre.

Das Landwirtschaftsgesetz hat allerdings der Forderung nach Parität nicht entsprochen; es legte vor allem einen solchen Anspruch der Landwirtschaft nicht fest⁸³⁾.

kostenmechanismus auf die Einkommensentwicklung in landwirtschaftlichen Betrieben“ in: „Agrarwirtschaft“, Hannover, 1958, Jg. 7, S. 154 dar. Der Verfasser weist darauf hin, daß nicht nur nach den einzelnen Betriebsgrößenklassen, sondern auch innerhalb derselben die Kostenstruktur sehr unterschiedlich sei. Wenn aber die Preise auch die Kosten (einschließlich eines angemessenen Lohns, Betriebsleiterzuschlags und Verzinsung des Eigenkapitals) der Grenzbetriebe der unteren Größenklasse decken sollten, müßten die Erzeugerpreise um 25 bis 30% erhöht oder die Produktionsmittelpreise um fast 50% gesenkt werden.

⁸²⁾ So auch Hördemann, Helmut, a. a. O., S. 50, der darauf hinweist, daß das ständige Aushandeln der Beschlüsse in den Ausschüssen auf der Basis gegenseitiger Kompromisse kein klares Bild von dem Funktionieren der „Marktordnung“ aufkommen ließ.

⁸³⁾ Vergl. Pavogel, „Landwirtschaftsgesetz — nicht Paritätsgesetz“ in „Agrarwirtschaft“, Hannover, 1955, Jg. 4, S. 158 ff.: „Es soll nunmehr für jedes Wirt-

In § 1 Landwirtschaftsgesetz heißt es, daß die Landwirtschaft in den Stand zu setzen ist, die für sie bestehenden naturbedingten und wirtschaftlichen Nachteile gegenüber anderen Wirtschaftszweigen auszugleichen und ihre Produktivität zu steigern. Dies soll mit Hilfe der Wirtschafts- und Agrarpolitik, insbesondere der Handels-, Steuer-, Kredit- und Preispolitik erreicht werden⁸⁴).

Damit ist der Bundesregierung freigestellt, ob sie es der Landwirtschaft nur ermöglichen will, durch Produktivitätssteigerungen „an der fortschreitenden Entwicklung der deutschen Volkswirtschaft teilzunehmen und wirtschaftliche Nachteile gegenüber anderen Wirtschaftsbereichen auszugleichen“, oder ob sie die Einkommen der Landwirtschaft durch Subventions- oder Preispolitik unabhängig von ihrer in Marktpreisen gemessenen Leistung der übrigen Wirtschaft angleichen will. Folglich läßt sich auch aus dem Landwirtschaftsgesetz keine klare Zielsetzung für die Tätigkeit der EVSt herauslesen.

Zusammenfassend läßt sich daher sagen, daß eine fest umrissene, positive Aufgabenstellung und Zielsetzung für die Tätigkeit der EVSt fehlt. Von den Gesetzen her besteht zwar eine nahezu unbegrenzte Ermächtigung, die EVSt dazu einzusetzen, der Landwirtschaft kostendeckende Preise zu erwirken⁸⁵), aber es fehlen die konkreten Richtlinien für die Ausübung dieser Ermächtigung. So wird die Preispolitik der EVSt in Wirklichkeit denn auch weitgehend von der allgemeinen Richtung der agrarpolitischen Maßnahmen

schaftsjahr das tatsächliche Wirtschaftsergebnis der westdeutschen Landwirtschaft festgestellt werden. An die Stelle der Parität tritt damit der Gedanke der Wirtschaftlichkeit (Rentabilität). Wird eine solche Ertragsfeststellung in objektiver und brauchbarer Form durchgeführt, so widerspricht sie nicht marktwirtschaftlichem Denken. Die eigentliche Problematik ergibt sich erst aus der Frage, ob und inwieweit staatliche Zuwendungen vorgesehen sind, falls sich die Ertragshöhe der Landwirtschaft als unzureichend erweisen sollte... Die in der Kritik (an dem Landwirtschaftsgesetz) zum Ausdruck kommenden Befürchtungen gehen vor allem dahin, daß ein falscher, im Widerspruch zur Marktwirtschaft stehender Automatismus ausgelöst werden könnte; daß durch Einführung eines Kostendeckungsprinzips auch die schlechtesten Betriebe geschützt und am Leben erhalten würden, wodurch gleichzeitig den übrigen Betrieben ungerechtfertigte Differentialgewinne zufließen müßten; daß die Hilfsmaßnahmen für die Landwirtschaft sich als Faulheitsprämie auswirken und den Fortschritt hindern könnten, u. a. m.“

⁸⁴) Wortlaut von § 1 Landwirtschaftsgesetz: „Um der Landwirtschaft die Teilnahme an der fortschreitenden Entwicklung der deutschen Volkswirtschaft und um der Bevölkerung die bestmögliche Versorgung mit Ernährungsgütern zu sichern, ist die Landwirtschaft mit den Mitteln der allgemeinen Wirtschafts- und Agrarpolitik — insbesondere der Handels-, Steuer-, Kredit- und Preispolitik — in den Stand zu setzen, die für sie bestehenden naturbedingten und wirtschaftlichen Nachteile gegenüber anderen Wirtschaftsbereichen auszugleichen und ihre Produktivität zu steigern. Damit soll gleichzeitig die soziale Lage der in der Landwirtschaft tätigen Menschen an die vergleichbarer Berufsgruppen angeglichen werden.“

⁸⁵) S. o. über die technischen Grenzen für die Preispolitik der EVSt S. 34 ff.

der Bundesregierung mitbestimmt. Maßgebend ist vor allem auch die allgemeine Preispolitik, für die die Vorschriften des Getreidepreisgesetzes und der Verordnungen über die Zuckerpreise grundlegend sind, zumal sich insbesondere die Fleischpreise weitgehend auf den Futtergetreidepreisen aufbauen.

Von den Tatsachen her gesehen kann man daher vielleicht sagen, daß es die Aufgabe der EVSt ist, zusammen mit den anderen agrarpolitischen Maßnahmen so weit als möglich über die Preise zu einer Kostendeckung für die überwiegende Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe und damit zu deren Existenzsicherung beizutragen. Das „so weit als möglich“ bezieht sich vor allem auf die politische Zumutbarkeit der Verbraucherpreise für Agrarprodukte. In dem Umfang, in dem die Preise den landwirtschaftlichen Betrieben keine Kostendeckung gewähren, versucht der Staat, durch Zuwendungen, insbesondere innerhalb des „Grünen Plans“, einen Ausgleich von Aufwand und Ertrag zu erzielen.

Daß und in welchem Umfang die EVSt zu einer Kostendeckung der landwirtschaftlichen Betriebe, unabhängig von ihrer in freien Marktpreisen (bei freier Einfuhr) berechneten Leistung beitragen, sollen die Ausführungen des folgenden Abschnitts zeigen.

Der Unterschied zwischen den Einfuhrpreisen und den Inlandspreisen für Marktordnungsprodukte läßt im übrigen ebenfalls darauf schließen, daß sich die Agrarpolitik bewußt der EVSt bedient, um die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe ohne Rücksicht auf ihre Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten, indem sie die Preise nahe den Kosten der Grenzbetriebe zu halten sucht.

III. WAS „KOSTET“ DAS SYSTEM DER EINFUHR- UND VORRATSSTELLEN?

1. Einleitung

Die statistischen Angaben für die Jahre 1952 bis 1958 weisen bei allen Marktordnungsprodukten mehr oder weniger regelmäßig und konstant einen Unterschied zwischen den Inlandspreisen und den Einfuhrpreisen auf (Einfuhrpreise sind die Preise frei Grenze oder Einfuhrhafen ohne Einfuhrabgaben wie Zölle, Abschöpfungen und Umsatzausgleichsteuer)⁸⁶⁾. Der Unterschied besteht darin, daß die Inlandspreise regelmäßig über den Einfuhrpreisen liegen. Die Höhe der Inlandspreise ist das Ergebnis der Preispolitik der Einfuhr- und Vorratsstellen, bei Getreide und Zucker in Verbindung mit den für diese Produkte bestehenden Preisbestimmungen. Um die Differenz zwischen den Einfuhrpreisen und den Inlandspreisen wird das Realeinkommen der Verbraucher gemindert. Die Höhe dieser Belastung der Realeinkommen wirft eine Reihe volkswirtschaftlicher Probleme auf, um derentwillen ihre nähere Untersuchung notwendig erscheint, auch dann, wenn man die agrarpolitische Zielsetzung nach Kostendeckung als solche akzeptieren will.

Es wirkt sich die Höhe der Preise für Agrarprodukte im allgemeinen entscheidend auf die Struktur der Nachfrage nach Nahrungsmitteln aus. Bei im Vergleich zum Einkommen relativ hohen Preisen für Grundnahrungsmittel wie Getreide und Kartoffeln ist die Nachfrage nach Veredelungsprodukten wie Fleisch, Butter oder Eiern geringer als bei relativ niedrigen Preisen.

Daneben ist die Preislenkung der einzelnen Einfuhr- und Vorratsstellen auch sozialpolitisch von Bedeutung. Die Verbraucher werden ohne Rücksicht auf die Höhe ihrer Einkommen gleichmäßig zur Unterstützung der Landwirtschaft herangezogen, wenn die Kostendeckung der landwirtschaftlichen Betriebe über den Marktpreis „finanziert“ wird. Berücksichtigt man, daß der Anteil der Ausgaben für Nahrungsmittel, gemessen an den Einkommen, um so größer ist, je kleiner die Einkommen sind, dann ergibt sich daraus eine relativ stärkere Belastung für die kleineren Einkommensbezieher bei einer durch die Preise „finanzierten“ Agrarpolitik.

⁸⁶⁾ Vergl. Vorbemerkungen zu „Der Außenhandel der Bundesrepublik Deutschland“, Teil 2, Spezialhandel nach Waren und nach Herstellungs- und Verbrauchsländern, Dezember und Jahr 1956, Stuttgart, 1957, S. 3.

Vor allem aber hat die Kostendeckung über den Preis bei von Betrieb zu Betrieb variierenden Kosten für die landwirtschaftliche Erzeugung selbst weitreichende Folgen und läßt unberechtigte Gewinne bei allen Betrieben entstehen, die unter dem Kosten-Preis produzieren⁸⁷⁾.

2. Das Preisgefälle

Das Preisgefälle zwischen den Weltmarkt- und den Inlandspreisen der einzelnen Marktordnungsprodukte kann entweder an den Notierungen der internationalen Börsen oder an den Werten der Einfuhrstatistik gemessen werden. Die Einfuhrstatistik weist jährlich für die einzelnen Erzeugnisse die Einfuhrmengen und den Gesamtwert der Einfuhr auf Grund der Einfuhrpreise (s. o.) aus. Aus jeder gesamten Jahreseinfuhr und ihrem Gesamtwert lassen sich die durchschnittlichen Einfuhrpreise je Mengeneinheit errechnen.

Die nachfolgenden Untersuchungen legen solche durchschnittlichen Einfuhrpreise der Errechnung des Preisgefälles zugrunde, weil in ihnen die Frachtkosten bis zur Grenze oder dem Einfuhrhafen einbezogen sind. Die Mitberücksichtigung der Frachtkosten aber ergibt realistischere Vergleichswerte als Weltmarktnotierungen, die offen lassen, zu welchen Preisen die Einfuhren endgültig in Deutschland angeboten werden können.

a) Das Preisgefälle bei Getreide

aa) Bei Weizen

Der Einfuhrpreis ausländischen Weizens betrug 1956 im Durchschnitt 314 DM je t. Dieser Durchschnittspreis ergibt sich aus einer Jahreseinfuhr von 2 969 800 t im Wert von 933 717 000 DM⁸⁸⁾.

Im Vergleich dazu betrug der Inlandspreis im Wirtschaftsjahr 1955/56 durchschnittlich 414 DM je t und im Wirtschaftsjahr 1956/57 402 DM je t⁸⁹⁾. Gemäß Getreidegesetz waren die Abgabepreise je nach Preisgebiet und Verkaufsmonat für diese beiden Jahre auf 401 DM bis 445 DM je t festgesetzt worden.

Annäherungsweise kann daher ein Preisgefälle zwischen Einfuhr- und Inlandspreisen von mindestens 90 DM je t Weizen angenommen werden.

bb) Bei Futtergetreide

Der durchschnittliche Einfuhrpreis der Gerste betrug 1956 286 DM je t. Eingeführt wurden 1 487 900 t im Werte von 425 873 000 DM (ausgenommen sind die Werte für Braugerste). Das Getreidepreisgesetz setzte den Abgabepreis für inländische Gerste zu Futterzwecken auf 350 bis 390 DM je nach Verkaufsmonat und -gebiet fest. Im Durchschnitt des Jahres 1956

⁸⁷⁾ s. S. 92.

⁸⁸⁾ Vergl. „Der Außenhandel der Bundesrepublik Deutschland“, a. a. O., S. 26.

⁸⁹⁾ Vergl. „Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der Bundesrepublik Deutschland 1957“, a. a. O., S. 110 (Tab. 200).

lagen die Preise für Futtergerste im Inland bei 360 DM je t⁹⁰⁾, so daß das Preisgefälle zwischen Einfuhr- und Inlandspreis bei Futtergerste mit 74 DM je t angenommen werden kann.

cc) Bei Roggen

Bei Roggen ergibt sich ein durchschnittlicher Einfuhrpreis für das Jahr 1956 von 291 DM je t. Die Einfuhrmenge betrug 51 822 t im Werte von 15 164 000 DM⁹¹⁾.

Im Vergleich dazu wurden im Wirtschaftsjahr 1955/56 von den Erzeugern durchschnittlich 390 DM und 1956/57 im Durchschnitt 377 DM je t Erlöst⁹²⁾. Das Getreidepreisgesetz setzte die Roggenpreise für 55/56 und 56/57 auf 361 bis 405 DM je t fest. So betrug das Preisgefälle mindestens 85 DM je t. Allerdings ist darauf hinzuweisen, daß die Einfuhrmenge von 51 822 t relativ klein ist gegenüber dem Verkauf von 1,6 Mill. t aus eigener Erzeugung im Wirtschaftsjahr 1956/57⁹³⁾. Trotzdem hat das so errechnete Preisgefälle seine Aussagekraft, da es durch die Ausfuhrpreise annähernd bestätigt wird (der durchschnittliche Einfuhrpreis liegt 11 DM über dem durchschnittlichen Ausfuhrpreis von 279 DM bei einer Ausfuhrmenge von 268 540 t. Die Differenz zwischen den Einfuhrpreisen und den Ausfuhrpreisen dürfte sich daraus ergeben, daß in den letztgenannten nicht die gleichen Frachtkosten enthalten sind wie in den Einfuhrpreisen).

dd) Bei Futterhafer

Der Einfuhrpreis von Hafer betrug 1956 im Durchschnitt 297 DM je t. Eingeführt wurden 218 058 t im Werte von 64 807 000 DM⁹⁴⁾. Das Getreidepreisgesetz setzte demgegenüber die Preise für Futterhafer im Wirtschaftsjahr 1956/57 auf 300 bis 365 DM fest. Entsprechend der Spanne zwischen Mindest- und Höchstpreisen schwanken auch die Preisnotierungen auf den Umschlagsplätzen. Danach läßt sich ein Durchschnittserlös für Futterhafer für 1956 mit ca. 320 DM je t annehmen⁹⁵⁾, woraus sich ein Preisgefälle von 23 DM je t ergibt.

Neben den genannten Getreidearten wird in der BRD noch Mais angebaut, der gleichfalls der Einfuhrregelung durch die EVSt-G unterliegt. Die Ernteerträge von 16 000 t und die Einfuhrmengen von 67 000 t sind aber so gering im Vergleich zu den anderen Getreidesorten, daß das Preisgefälle bei Mais hier außer Betracht bleiben soll.

⁹⁰⁾ Vergl. „Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1957“, Stuttgart 1957, S. 489; der Durchschnittspreis wurde nach den Preisnotierungen der wichtigsten Handelsplätze geschätzt; Angaben über Durchschnittserlöse liegen nicht vor.

⁹¹⁾ Vergl. „Der Außenhandel der Bundesrepublik Deutschland“, a. a. O., S. 26.

⁹²⁾ Vergl. „Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten 1957“, a. a. O., S. 110 (Tab. 200).

⁹³⁾ Ebenda S. 110 (Tab. 200).

⁹⁴⁾ Vergl. „Der Außenhandel der Bundesrepublik Deutschland“, a. a. O., S. 26.

⁹⁵⁾ Vergl. „Statistisches Jahrbuch 1957“, a. a. O., S. 489.

b) Das Preisgefälle bei Fett

Der Einfuhrregelung durch die EVSt-F unterliegen Butter, Schmalz und alle speisefertigen Margarineprodukte und Kunstspeisefette. Für Rohstoffe zur Herstellung von Margarine und Kunstspeisefetten besteht keine Anbieterspflicht gegenüber der EVSt-F, dafür jedoch ein beschränkter Beimischungszwang für Rüböl und Feintalg aus inländischer Erzeugung⁹⁶⁾.

aa) Bei Butter

Die Einfuhrstatistik weist die Zahlen über die Einfuhrmenge und die Einfuhrwerte für Butter nicht gesondert aus, sondern nur zusammen mit Butterschmalz. Daher kann das Gefälle zwischen den Einfuhrpreisen und den Inlandspreisen nicht für den Durchschnitt der gesamten Buttereinfuhr angegeben werden. Es liegen aber Angaben über die Einfuhrpreise für dänische Butter gesondert vor. Daraus kann auf das allgemeine Preisgefälle geschlossen werden, weil Dänemark der wichtigste Butterlieferant der BRD ist. Der Einfuhrpreis für dänische Butter betrug 1956 4 390 DM je t⁹⁷⁾. Demgegenüber betrug der inländische Großhandelspreis im Jahresdurchschnitt von 1956 6 184 DM je t. Daraus ergibt sich ein Preisgefälle von 1 794 DM je t⁹⁸⁾. Das Preisgefälle bei Butter hat sich seit 1953 ständig erhöht, und zwar von 970 DM im Jahre 1953 auf 1 300 DM im Jahre 1954 und auf 1 500 DM im Jahre 1955. Diese Entwicklung ist deshalb bemerkenswert, weil die Preisbestimmungen für Butter 1952 aufgehoben wurden. Nur der Milchpreis ist, wie bereits erwähnt, noch staatlich geregelt. Da fast 40 % der im Inland erzeugten Milch verbuttert wird, kann der Trinkmilchpreis nur gehalten werden, wenn der Butterpreis den Molkereien einen Erlös für Werkmilch sichert, der annähernd den Preisen für Trinkmilch entspricht. Der Werkmilchpreis liegt trotz der Beschränkung der Buttereinfuhr um 5 bis 6 Pfg. je kg niedriger als der Trinkmilchpreis, weil eine Erhöhung der Butterpreise nur auf Kosten einer Absatzminderung zu erreichen wäre⁹⁹⁾.

bb) Bei Schmalz

Die EVSt-F hat in den letzten Jahren nur selten versucht, einen Einfluß auf die inländischen Schmalzpreise auszuüben. 1956 betrug der Einfuhrpreis im Durchschnitt 1 240 DM je t bei einer Gesamteinfuhr von 43 361 t im Werte von 53 783 000 DM¹⁰⁰⁾. Der Hauptlieferant waren die USA mit

⁹⁶⁾ Vergl. MinBl. des BELF vom 6. 3. 1953, S. 42 (durch Verordnung vom 9. 7. 1957 wurde der Beimischungszwang vorübergehend aufgehoben; vergl. MinBl. des BELF vom 20. 7. 1957, S. 246).

⁹⁷⁾ Vergl. „Statistisches Jahrbuch 1957“, a. a. O., S. 497 und „Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten 1957“, a. a. O., S. 201 (Tab. 355).

⁹⁸⁾ Vergl. „Statistisches Jahrbuch 1957“, a. a. O., S. 495.

⁹⁹⁾ Vergl. Plate, Roderich, Fischer, Walter, Gleißner, Franz, „Landwirtschaftliche Marktkunde für Schule und Praxis“, Bonn-München-Wien, 1956, S. 141.

¹⁰⁰⁾ Vergl. „Der Außenhandel der Bundesrepublik Deutschland“, a. a. O., S. 34.

26 696 t zum Durchschnittspreis von 1 515 DM je t. Die Preise für Schmalz inländischer Erzeugung unterliegen starken Schwankungen. Metzgereien geben an, daß ihre Verkaufspreise zwischen 1,60 und 2,80 DM je kg je nach Jahreszeit und Nachfrage variieren (das entspricht einem Tonnenpreis von 1 600 bis 2 800 DM). Hierbei handelt es sich jedoch um Einzelhandelspreise, die darum mit den genannten Einfuhrpreisen nicht unmittelbar vergleichbar sind. Die Einzelhandelspreise für amerikanisches Schweineschmalz liegen jedoch oftmals im Laufe eines Jahres unter denen für deutsches. Die starken Schwankungen der Verkaufspreise der Metzgereien sind darauf zurückzuführen, daß Schweineschmalz als Nebenprodukt der Schlachtung anfällt und das Angebot somit nicht willkürlich der Nachfrage angepaßt werden kann.

Nach längerer Zeit hat die EVSt-F erstmals im Laufe des Jahres 1957 wieder versucht, durch Vorratskäufe das Angebot von Schweineschmalz zu verringern und auf diesem Wege die Schweinepreise zu stützen. Im übrigen beschränkt sich die EVSt-F vor allem auf die Unterhaltung der „Berlin-Reserve“.

Von einem generellen Gefälle zwischen den Einfuhr- und Inlandspreisen kann bei Schweineschmalz mit Rücksicht auf die Ungleichmäßigkeit der Preisentwicklung nicht gesprochen werden. Vor allem lassen sich die Preisunterschiede in dieser Richtung nicht mit Sicherheit auf die Tätigkeit der EVSt-F zurückführen.

c) Das Preisgefälle bei Schlachtvieh und Fleisch

Der inländische Schlachtviehmarkt ist der freizügigste von allen Märkten, die durch die Tätigkeit einer EVSt gelenkt werden. Für inländisches Schlachtvieh bestehen keine Preisvorschriften. Die Möglichkeiten einer Einflußnahme auf den Inlandspreis sind für die EVSt-Fl insoweit beschränkt, als der Anteil der Einfuhren an der Inlandsversorgung relativ gering ist. Trotzdem besteht ein erhebliches Gefälle zwischen Einfuhr- und Inlandspreisen, das nachstehend an den Fleischpreisen (und nicht an den Schlachtviehpreisen) gemessen werden soll. Zwar führt die Bundesrepublik mehr Schlachtvieh als Fleisch ein (220 000 t zu 125 000 t im Jahre 1956), aber die Angabe der Einfuhrstatistik für Schlachtvieh versteht sich einschließlich Schlachtfett, weshalb ein exakter Vergleich zwischen Inlands- und Einfuhrpreisen für Fleisch an Hand dieser Angaben nicht möglich ist.

aa) Bei Schweinefleisch

Der durchschnittliche Einfuhrpreis für Schweinefleisch (frisch, gekühlt, gefroren) betrug 1956 2,34 DM je kg; er ergibt sich aus einer Einfuhrmenge von 22 966 t im Werte von 46 713 DM¹⁰¹). Der Großhandelspreis für inländisches Schweinefleisch betrug demgegenüber im Jahresdurchschnitt von 1956 3,46 DM je kg (frei Marktort München)¹⁰²). Daraus ergibt sich ein Preisgefälle von 1,12 DM je kg.

¹⁰¹) Vergl. „Der Außenhandel der Bundesrepublik Deutschland“, a. a. O., S. 13.

¹⁰²) Vergl. „Statistisches Jahrbuch 1957“, a. a. O., S. 495.

bb) Bei Rindfleisch

Der durchschnittliche Einfuhrpreis für Rind- (Kalb-) Fleisch (frisch, gekühlt, gefroren) betrug 1956 1,80 DM je kg. Er ergibt sich aus einer Einfuhrmenge von 92 729 t im Werte von 167 555 000 DM. Der Großhandelspreis (frei Markttort München) betrug demgegenüber für Rindfleisch 3,50 DM je kg; das Preisgefälle betrug demnach 1,70 DM je kg¹⁰³⁾.

d) Das Preisgefälle bei Zucker

Die Bestimmung des Gefälles zwischen Einfuhr- und Inlandspreisen stößt auf gewisse Schwierigkeiten. Der Weltmarktpreis schwankt relativ häufig. Einen Überblick über die Preisschwankungen gibt folgende Übersicht:

Weltmarkt-Rohzuckerpreis		fob Kuba in cts/lb. ¹⁰⁴⁾	
Jahr	Jahres- Notierung	Niedrigste Notierung	Höchste Notierung
1950	4,98	4,15	5,95
1951	5,67	4,70	8,05
1952	4,17	3,62	4,75
1953	3,41	3,05	3,77
1954	3,25	3,05	3,43
1955	3,24	3,13	3,41
1956	3,48	3,22	5,00

Die Unstetigkeit der Weltmarktpreise für Zucker ist auf die Empfindlichkeit des Zuckerweltmarktes gegenüber politischen Veränderungen zurückzuführen. Deshalb erscheint es fraglich, ob man das Gefälle zwischen Einfuhr- und Inlandspreisen ausschließlich nach den durchschnittlichen Einfuhrpreisen eines Jahres angeben kann. Da aber der Weltzuckerpreis im Durchschnitt des Jahres 1956 der höchste seit 1952 war, dürfte das Preisgefälle im Jahre 1956 jedenfalls nicht dem Einwand ausgesetzt sein, daß es ein zu hohes Gefälle im Vergleich zu dem langjährigen Durchschnitt vortäusche.

Eine weitere Schwierigkeit bei der Ermittlung des Gefälles zwischen den Einfuhr- und Inlandspreisen stellen die wechselnden statistischen Angaben dar, die sich einmal auf Preise für Weißzucker und ein anderes Mal auf Preise für Rohzucker beziehen. In dieser Darstellung wird von Preisen auf Rohzuckerbasis ausgegangen.

¹⁰³⁾ Vergl. „Der Außenhandel der Bundesrepublik Deutschland“, a. a. O., S. 12 und „Statistisches Jahrbuch 1957“, a. a. O., S. 495.

¹⁰⁴⁾ Vergl. „Zuckerwirtschaftliches Taschenbuch 1957“, Jg. 4, herausgegeben von Bartens, Albert und Mosolff, Hans, Berlin, 1957, S. 22.

Tabelle 2
Preisgefälle und Verbrauch 1956 (Wirtschaftsjahr 1956/57)

	1	2	3	4	5	6	7
Produkt	Preisgefälle in DM je t	t Einfuhr- mengen	t Inlands- erzeugung	t Inlands- verbrauch	t Verkäufe der Land- wirtschaft	t Eigen- verbrauch	t Ver- fütterung
Weizen	90	2 969 800 ¹⁾ 2 522 000 (56/57) ²⁾ unter Berücksichtigung der Vorräte	2 805 000 ²⁾ (56/57)	5 327 000 ²⁾ (56/57)	1 977 000 ³⁾ (56/57)	280 000 ⁴⁾ (56/57)	1 142 000 ⁵⁾ (56/57)
Roggen	85	52 000 ¹⁾ 41 000 ²⁾ (56/57)	3 274 000 ²⁾ (56/57)	3 315 000 ²⁾ (56/57)	1 670 000 ³⁾ (56/57)	385 000 ⁴⁾ (56/57)	1 455 000 ⁵⁾ (56/57)
Gerste	74 (nur Futter- Gerste)	1 488 000 ¹⁾	2 310 000 ²⁾ (56/57)	3 798 000 (Summe von 2+3)	1 028 000 ³⁾ (56/57)		3 764 000 ⁷⁾ (56/57)
Hafer	23 (nur Futter- Hafer)	218 000 ¹⁾	2 451 000 ²⁾ (56/57)	2 669 000 (Summe von 2+3)	247 000 ³⁾ (56/57)		2 340 000 ⁸⁾ (56/57)
Butter	1 794	46 000 ⁹⁾ (56/57)	299 400 ⁹⁾ (56/57)	376 000 ¹⁰⁾			
Schweine- fleisch (Schweine lebend)	1 120	23 000 ¹³⁾ 63 000 ¹³⁾	1 337 000 ¹⁴⁾ (ohne Fett) (56/57)	1 418 000 ¹⁴⁾ (56/57)			
Rind- fleisch Rindvieh (Kälber, Kühe, Ochsen)	1 170	93 000 ¹³⁾ 157 000 ¹³⁾	655 000 ¹⁴⁾ (56/57)	921 000 ¹⁴⁾ (56/57)			
Zucker	284	255 000 ¹¹⁾ 600 000 ¹²⁾ (56/57)	1 027 000 ¹²⁾ (56/57)	1 513 000 ¹²⁾ (56/57)			

¹⁾ Vergl. „Der Außenhandel der Bundesrepublik“ a. a. O., S. 26 ff.

²⁾ Vergl. „Stat. Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten“ a. a. O., S. 129

³⁾ ebenda S. 137.

⁴⁾ ebenda S. 73.

⁵⁾ ebenda S. 141.

⁶⁾ ebenda S. 140.

⁷⁾ Errechnet aus der Differenz von Spalte 4 und dem Nahrungsverbrauch von 26 000 t, vergl. „Stat. Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten“ a. a. O., S. 146 (Tab. 253).

⁸⁾ Errechnet aus der Differenz von Spalte 4 und dem Nahrungsverbrauch von 113 000 t, vergl. „Stat. Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten“ a. a. O., S. 146 (Tab. 253).

⁹⁾ Vergl. „Stat. Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten“ a. a. O., S. 181 (Tab. 324).

¹⁰⁾ ebenda S. 180 (Tab. 323).

¹¹⁾ Vergl. „Der Außenhandel der Bundesrepublik“ a. a. O., S. 39.

¹²⁾ Vergl. „Stat. Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten“ a. a. O., S. 15 (Tab. 264) mit Berücksichtigung der Bestandsveränderungen.

¹³⁾ Vergl. „Der Außenhandel der Bundesrepublik“ a. a. O., S. 12.

¹⁴⁾ Vergl. „Stat. Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten“ a. a. O., S. 129 unter Berücksichtigung der Bestandsveränderungen.

Der Durchschnittseinfuhrpreis von Rohrzucker (roh, fest oder flüssig) betrug 1956 386 DM je t. Eingeführt wurden 238 158 t im Werte von 92 017 000 DM¹⁰⁵). Der vergleichbare, behördlich geregelte Inlandspreis (Rübenrohrzucker ab niedersächsischer Fabrik) betrug ab 1. April 1956 674 DM je t¹⁰⁶). Das Gefälle zwischen Einfuhr- und Inlandspreisen betrug daher im Durchschnitt des Jahres 1956 284 DM je t.

3. Die Belastung der Verbrauchsausgaben durch das Gefälle zwischen Einfuhr- und Inlandspreisen

Die Angaben über das Gefälle zwischen den Einfuhr- und Inlandspreisen bei den verschiedenen Marktordnungsprodukten geben noch kein Bild davon, was die Preispolitik der EVSt die Verbraucher „kostet“. Eine Aussage darüber ist auf der Grundlage der Verbrauchsmengen möglich. Je höher der Verbrauch der einzelnen Produkte, desto höher ist auch die Belastung der Realeinkommen durch das Preisgefälle. Ein hohes Preisgefälle kann sich bei geringem Verbrauch weniger belastend auswirken als ein geringes bei vergleichsweise höherem Verbrauch.

Eine kritische Betrachtung der Belastung der Verbraucher durch das Preisgefälle bei den einzelnen Marktordnungsprodukten muß daneben den Preiszusammenhang unter den einzelnen Produkten berücksichtigen. So hängen, wie bereits dargelegt, die Fleisch- und Butterpreise von den anteiligen Kosten für Futtergetreide ab. Daher kann die sich aus dem Preisgefälle bei Getreide ergebende Belastung der Verbraucher nicht summarisch neben die Belastung der Verbraucher durch den Unterschied zwischen Einfuhr- und Inlandspreisen bei Fleisch und Butter gestellt werden. Vielmehr müssen die verfütterten Getreidemengen aus der Berechnung der Verbraucherbelastung durch die Preispolitik der EVSt-G ausgeklammert werden. Auf die Rindvieh- und Schweinehaltung entfallen rund 70% des zu Futterzwecken verwendeten Getreides¹⁰⁷).

Da es keine exakten Angaben darüber gibt, welche Mengen der einzelnen Getreidearten auf die Verfütterung an Rindvieh und Schweine entfallen, wird der Prozentsatz von 70% gleichmäßig für alle Futtergetreidearten angesetzt. Die Belastung der Verbraucher durch das Preisgefälle für die verbleibenden 30% des im Inland verbrauchten Futtergetreides wirkt sich vor allem in den Geflügel- und Eierpreisen aus.

¹⁰⁵) Vergl. „Der Außenhandel der Bundesrepublik Deutschland“, a. a. O., S. 39.

¹⁰⁶) Vergl. „Zuckerwirtschaftliches Taschenbuch 1957“, a. a. O., S. 54.

¹⁰⁷) Vergl. „Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten 1957“, a. a. O. (Tab. 145). Die Verwendung des Futtergetreides verteilt sich wie folgt: Schweinehaltung 56,1%, Rindviehzucht 16%, Geflügelzucht 18,7%, Pferdehaltung 9%.

Tabelle 3

*Belastung der Verbrauchsausgaben im Jahre 1956
für Getreide, Butter, Zucker, Schweine- und Rindfleisch durch das Gefälle
zwischen Einfuhr- und Inlandspreisen unter Berücksichtigung der Verfütterung*

Warenart	Preis- gefälle in DM je t ¹⁾	Verbrauch in t ²⁾	Verfütterung an Schweine- und Rindvieh in t	Um die Ver- fütterung be- reinigter Ver- brauch in t	Belastung der Verbrauchsaus- gabe (Preisgefälle × Verbrauch) in DM
Weizen	90	5 327 000	$\frac{799\,400}{1\,142\,000} \cdot 100 = 70\% \text{ v. } 1\,142\,000$ ³⁾	4 527 600	407 484 000
Roggen	85	3 315 000	$\frac{1\,018\,500}{1\,455\,000} \cdot 100 = 70\% \text{ v. } 1\,455\,000$ ³⁾	2 296 500	195 202 500
Gerste	74	3 798 000	$\frac{2\,276\,000}{3\,764\,000} \cdot 100 = 70\% \text{ v. } 3\,764\,000$ ³⁾	1 163 200	86 076 800
Hafer	23	2 669 000	$\frac{1\,638\,000}{2\,669\,000} \cdot 100 = 70\% \text{ v. } 2\,669\,000$ ³⁾	1 031 000	23 713 000
Butter	1 794	376 000		376 000	674 544 000
Schweine u. -fleisch	1 120	1 418 000		1 418 000	1 578 160 000
Rinder u. -fleisch	1 170	921 000		921 000	1 077 570 000
Zucker	284	1 513 000		1 513 000	429 692 000
					4 472 442 300

¹⁾ vergl. Tabelle 2 Sp. 1; ²⁾ vergl. Tabelle 2 Sp. 2; ³⁾ vergl. Tabelle 2 Sp. 7 auf S. 72.

Aus der Höhe des Verbrauchs und dem Preisgefälle der einzelnen Marktordnungsprodukte ergibt sich folgende zahlenmäßige Belastung der Verbraucher (s. a. Tab. 2 und 3)¹⁰⁸⁾:

Weizen	407 484 000 DM
Roggen	195 202 500 DM
ausschließl. der verfütterten Roggenmengen	
Gerste	86 076 800 DM
ausschließl. der verfütterten Gerstemengen	
Hafer	23 713 000 DM
ausschließl. der verfütterten Hafermengen	
Butter	674 544 000 DM
Zucker	429 692 000 DM
Schweinefleisch	1 578 160 000 DM
Rindfleisch	1 077 570 000 DM
	4 472 442 300 DM

4. Versuch einer Analyse der Belastung der Verbrauchsausgaben durch das Preisgefälle zwischen Einfuhr- und Inlandspreisen

Es kommt darauf an, zu klären, inwieweit die sich aus dem Gefälle zwischen den Einfuhr- und den Inlandspreisen der Marktordnungsprodukte und deren Verbrauchsmengen ergebende Belastung der Verbrauchsausgaben bei vollständig freier Einfuhr entfiel.

¹⁰⁸⁾ Schlotter, Hans-Günther, a. a. O., S. 40 errechnete für das Getreidewirtschaftsjahr 1954/55 eine Belastung der Verbraucher durch das Gefälle zwischen Einfuhr- und Inlandspreis bei Weizen, Roggen, Gerste und Hafer von insgesamt 1,476 Mrd. DM gegenüber rund 0,712 Mrd. DM, wie sie sich aus der obenstehenden Zusammenstellung und den Tabellen 2 und 3 ergeben. Schlotter hat aber sowohl die verfütterten Getreidemengen in seine Berechnungen mit einbezogen, als auch die dem Fiskus zufließenden Abschöpfungsbeträge. Die Differenz gegenüber den Berechnungen von Schlotter rührt jedoch zum Teil auch aus erheblichen Unterschieden beim Ausgangspunkt, dem Preisgefälle. Schlotter errechnete einen Preisabstand von 133,44 DM bei Weizen, 88,40 DM bei Roggen, 116,60 DM bei Gerste und 35,18 DM bei Hafer. Jetter, Karl, „Agrarpolitik Instrument des sozialen Ausgleichs?“ in „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, vom 7. Dezember 1957, Nr. 284, S. 5 schätzt, daß „aus dem Abstand der innerdeutschen Preise von den Weltmarktpreisen der Landwirtschaft jährlich Renten von schätzungsweise über 5 Milliarden DM erwachsen“. Jetter weist in diesem Zusammenhang darauf hin, daß die Weltmarktpreise unter den Stützungspreisen aller westeuropäischen Länder liegen.

a) Die Belastung der Verbrauchsausgaben durch die Abschöpfungen der Einfuhr- und Vorratsstellen

Die Angleichung der niedrigeren Einfuhrpreise an das inländische Preisniveau erreichen die EVSt durch Einfuhrkontingentierung und Abschöpfungen. In dem hier betrachteten Zeitraum lagen die Einfuhrpreise entweder unter oder auf annähernd gleicher Höhe mit den Inlandspreisen, so daß Subventionen bei der Einfuhr nicht gezahlt zu werden brauchten. Dagegen wurden mehrfach Abschöpfungen vorgenommen, insbesondere bei Getreide und Zucker, um die Einfuhren im Preis an das für das Inland vorgeschriebene Preisniveau anzugleichen.

Zahlenmäßig lassen sich die möglichen Einnahmen des Staates aus Abschöpfungen durch Multiplikation der Einfuhrmengen mit dem ermittelten Gefälle zwischen Einfuhr- und Inlandspreisen bestimmen. Danach hätten 1956 dem Bundeshaushalt über die EVSt Abschöpfungsbeträge bei den einzelnen Marktordnungsprodukten in der Höhe zufließen müssen, wie sie Tabelle 4 ausweist.

Demgegenüber weist die Statistik nur Einnahmen aus Abschöpfungen von insgesamt 382 Mill. DM aus; davon entfallen 335 Mill. DM auf Abschöpfungen aus Getreideeinfuhren und 48 Mill. DM auf Einfuhren von Zucker und Zuckerwaren (vergl. Tab. 5). Diese Angaben beziehen sich zwar auf das Haushaltsjahr 1956 (vom 1. April 1956 bis 31. März 1957), während die obigen Angaben sich auf das Kalenderjahr 1956 beziehen. Da aber die Abschöpfungsbeträge des vorangegangenen Haushaltsjahres mit 370 Mill. DM und 32,6 Mill. DM nicht wesentlich voneinander abweichen, muß angenommen werden, daß die tatsächlichen Einnahmen des Bundeshaushaltes aus den Abschöpfungen regelmäßig erheblich hinter den errechenbaren zurückbleiben.

Als Ursache für diese Abweichung kommt in Betracht, daß die EVSt bei Festsetzung der Abschöpfungsbeträge nicht die volle Differenz zwischen Einfuhrpreis und Inlandspreis abschöpfen, sondern dem Einfuhrpreis die Handelsspanne der Importeure zuschlagen. Ferner ist zu berücksichtigen, daß eine Abschöpfung in diesem Sinne immer dann entfällt, wenn die EVSt die Einfuhren „körperlich“ übernimmt. Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß bei allen Einfuhren eine Umsatzausgleichsteuer erhoben wird, die die errechenbare Abschöpfungsspanne ebenfalls schmälert, und daß bei den Einfuhren von Butter und Fleisch keine Abschöpfung vorgenommen wird. Die Buttereinfuhr ist mit einem Wertzoll von 25 %, die Rindfleischeinfuhr mit 20 % und die Schweinefleischeinfuhr mit 16 % belastet. Die darüber hinausgehende Differenz zwischen Einfuhr- und Inlandspreis müßte als Kontingentsrente den Importeuren zufließen, soweit die EVSt nicht „körperlich“ übernehmen. Daß auf Abschöpfungen verzichtet wird, erklärt sich auch daraus, daß die Einfuhren von Butter und Fleisch bzw. Vieh mengenmäßig relativ gering sind.

Den Abschöpfungsbeträgen und Zolleinnahmen kommt insofern hier Bedeutung zu, als sie als Einnahme des Bundeshaushaltes keine endgültige

Tabelle 4

Errechenbare Abschöpfungen für 1956

Warenart	Preisgefälle ¹⁾ in DM je t	Einfuhrmenge in t	Abschöpfung (Preisgefälle × Einfuhrmenge) in DM
Weizen	90	2 969 800	267 282 000
Roggen	85	52 000 ²⁾	4 420 000
Gerste	74	1 488 000 ²⁾	110 112 000
Hafer	23	218 000 ²⁾	5 214 000
Butter	1 794	46 000 ³⁾	82 200 000
Schweine und Schweinefleisch	1 120	86 000 ⁴⁾	96 320 000
Rinder und Rindfleisch	1 170	250 000 ⁴⁾	292 500 000
Zucker	284	255 000	72 420 000
			<u>930 468 000</u>

¹⁾ Vergl. Tab. 2 Sp. 1.

²⁾ Vergl. „Der Außenhandel der Bundesrepublik“, a. a. O., S. 26.

³⁾ Vergl. „Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten 1957“, a. a. O., S. 181.

⁴⁾ Vergl. „Der Außenhandel der Bundesrepublik“, a. a. O., S. 11 ff.

Tabelle 5

Vereinnahmte Abschöpfungsbeträge bei der Einfuhr von Nahrungs- und Futtermitteln in den Haushaltsjahren 1949 bis 1956 in Mill. DM¹⁾

Warenart	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956
Getreide	1,3	5,4	132,8	111,6	203,9	371,1	370,0	335,0
Fette und Eier	31,3	8,8	—	—	—	—	—	—
Vieh und Fleisch	4,5	2,1	—	—	—	—	—	—
Zucker und Zuckerwaren	17,7	10,8	—	2,9	55,5	41,9	32,6	48,8
	54,8	27,1	132,8	114,5	259,4	413,0	402,6	383,8

¹⁾ Vergl. „Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten“, a. a. O., S. 27 (Tab. 45).

Belastung der Realeinkommen darstellen. Um die Abschöpfungseinnahmen des Bundeshaushaltes lassen sich die Solleinnahmen aus Steuern und Abgaben verringern. Daher ist es auch gleichgültig, ob die Differenz zwischen den Einfuhrpreisen und den Inlandspreisen bei der Einfuhr durch Abschöpfungen oder durch Zölle und Umsatzausgleichsteuer „abgeschöpft“ wird. In jedem Falle sind die hier als errechenbar bezeichneten Abschöpfungsbeträge gesondert zu betrachten. Es muß zumindest als möglich angesehen werden, daß die Summe der errechenbaren Abschöpfungen zwar die Verbrauchsausgaben für Marktordnungsprodukte erhöht, daß sie aber gleichzeitig als Haushaltseinnahmen die Steuerzahler entlasten und insoweit die Belastung der Verbrauchsausgaben in Höhe von 4,472 Mrd. DM um die errechenbare Abschöpfung von 950 Mill. DM vermindern. Somit bliebe eine Nettobelastung in Höhe von 3,542 Mrd. DM.

b) Die Realisierbarkeit des Gefälles zwischen Einfuhr- und Inlandspreisen

Es ist zunächst nur eine Hypothese, daß die Verbrauchsausgaben um die Differenz zwischen den Einfuhr- und Inlandspreisen, multipliziert mit den Verbrauchsmengen, belastet sind. Von einer entsprechenden effektiven Minderung der Realeinkommen könnte nur dann gesprochen werden, wenn sich nachweisen ließe, daß bei Beseitigung des Systems der EVSt, auch der Zölle und anderer Abgaben, und bei völliger Freigabe der Einfuhren die Inlandspreise der Marktordnungsprodukte um die Höhe des hier errechneten Preisgefälles bei gleichen Verbrauchsmengen fielen. Jedoch ist zu berücksichtigen, daß jede Preisänderung in der Regel auch eine Änderung der Nachfrage bewirkt. Je nach der Wahrscheinlichkeit von Nachfrageänderungen richtet sich auch die Realisierbarkeit des Preisgefälles.

Es ist zu unterscheiden zwischen den durch Preissenkungen hervorgerufenen Nachfrageänderungen nach Vorprodukten wie Futtergetreide und den Nachfrageänderungen nach Fertigprodukten. Eine Senkung der Futtergetreidepreise hätte sicherlich Auswirkungen auf die landwirtschaftliche Erzeugung der BRD im allgemeinen. Das Ausmaß dieser Auswirkungen hängt aber auch davon ab, wie die Preissenkung für Marktordnungsprodukte die Struktur der Konsumentennachfrage verändern würde, denn die Senkung der Preise für Marktordnungsprodukte bedeutet je nach der Höhe der Einkommen eine mehr oder weniger starke Verbesserung der Realeinkommen. Deshalb bestimmen sich hier die Folgen von Preissenkungen weniger nach der Preiselastizität als nach der Einkommenselastizität der Nachfrage nach Marktordnungsprodukten¹⁰⁹⁾.

Hanau und Krohn¹¹⁰⁾ schätzen die Einkommenselastizität für Weizenmehl auf 0,05, für Roggenmehl auf — 0,2, für Butter auf 0,6 — 0,65, für

¹⁰⁹⁾ Zur Einkommens- und Preiselastizität der Nachfrage nach Nahrungsgütern vergl. Abel, Wilhelm, a. a. O., S. 387 mit weiteren Literaturhinweisen.

¹¹⁰⁾ Vergl. Hanau, Arthur und Krohn, H.-B., „Die langfristigen Absatzaussichten der Landwirtschaft“ in „Agrarwirtschaft“, Hannover, Jg. 5, 1956, S. 259 ff.

Schweinefleisch ebenfalls auf 0,6 — 0,65, für Rindfleisch auf 0,8 und für Zucker auf 0,25.

Bei einem Volkseinkommen von 150 Mrd. DM (Nettosozialprodukt zu Faktorkosten) im Jahre 1956 hätte die Verminderung der Preise für die Marktordnungsprodukte um das errechnete Preisgefälle bei gleichen Verbrauchsmengen eine Erhöhung des Realeinkommens im Durchschnitt um 2,7 % bedeutet. Daraus ergäben sich auf Grund der oben wiedergegebenen Einkommenselastizitäten folgende Nachfrageveränderungen für die einzelnen Marktordnungsprodukte:

Weizenmehl	$0,05 \times 2,7 = + 0,135 \%$
Roggenmehl	$- 0,2 \times 2,7 = - 0,54 \%$
Butter	$0,65 \times 2,7 = + 1,76 \%$
Schweinefleisch	$0,65 \times 2,7 = + 1,76 \%$
Rindfleisch	$0,8 \times 2,7 = + 2,15 \%$
Zucker	$0,25 \times 2,7 = + 0,68 \%$

Demnach wären die Auswirkungen einer entsprechenden Preissenkung bzw. Erhöhung der Realeinkommen auf die Nachfrage nach den Marktordnungsprodukten relativ gering. So kann man in großen Zügen davon ausgehen, daß die Senkung der Preise der Marktordnungsprodukte auf das Niveau der Einfuhrpreise die Nachfrage nur unwesentlich erhöhen wird. Inwieweit sich das Preisgefälle bei den Marktordnungsprodukten zugunsten der Verbraucher durch Freigabe der Einfuhren realisieren läßt, hängt deshalb, soweit keine Nachfragesteigerung eintritt, von zwei Gesichtspunkten ab:

1. würden die inländischen Erzeuger ihr Angebot in vollem Umfange oder teilweise auch dann aufrecht erhalten, wenn sich die Inlandspreise an die niedrigeren Einfuhrpreise angleichen;
2. wenn dies nicht der Fall wäre, könnte der Inlandsmarkt zu den derzeitigen Einfuhrpreisen auch mit größeren Einfuhren oder sogar vollständig durch Einfuhren versorgt werden.

Der Einfachheit wegen sei zunächst angenommen, daß die inländische Erzeugung sehr wesentlich zurückgeht, wenn sich das inländische Preisniveau an das der Einfuhr angleicht. Ob sich das Preisgefälle, das die EVSt aufrechterhalten, realisieren läßt, hängt folglich von den Angebotsverhältnissen auf dem Weltmarkt ab.

Die Weltmarktlage kann hier nur in großen Zügen aufgezeigt werden. Auch können die landwirtschaftlichen Produktionsreserven in der Welt nicht berücksichtigt werden, weil sie nicht abzuschätzen sind. Der Weltmarkt für Agrarprodukte muß unter dem Gesichtspunkt der Versorgungsmöglichkeit der BRD durch Einfuhren nach den Angebots- und Nachfrageverhältnissen der sogenannten Stapelwaren beurteilt werden, zu denen neben Baumwolle vor allem Weizen und Zucker zählen. Bei anderen Erzeugnissen wie Fleisch und Butter ist es schwierig, abzusehen, ob für die Bundesrepublik größere Einfuhrmöglichkeiten zu den derzeitigen Preisen

bestehen, weil deren Angebot wegen beschränkterer Lagerfähigkeit im Vergleich zu Weizen und Zucker auf lange Sicht der Nachfrage mehr oder weniger genau angepaßt wird. Dagegen lassen es die Erzeuger bei Weizen und Zucker auch zu dauernden Überschüssen kommen, weil diese Produkte ohne größere Kosten und Qualitätseinbußen lagerfähig sind. Produktionsüberschüsse der Landwirtschaft drücken sich erfahrungsgemäß, vor allem in Übersee, in den Weizen-, Zucker- und Baumwollvorräten aus.

Die Möglichkeit größerer Einfuhren an Getreide jeder Art für die BRD soll nur an der Weltmarktlage für Weizen gemessen werden, weil Weizen im internationalen Getreideverkehr die beherrschende Rolle spielt. Die BRD hat zwar einen erheblichen Roggenkonsum, doch ist der Roggenabsatz an sich rückläufig; außerdem kann bei freier Konsumwahl und vor allem bei freier Vermahlung mit einem erheblichen Rückgang der Roggennachfrage zugunsten von Weizen gerechnet werden. Ferner wird in der Bundesrepublik mehr Roggen verfüttert, als bei freiem Angebot verfüttert würde, da Weizen und vor allem auch Gerste als Futtermittel Roggen qualitativ überlegen sind. Man kann deshalb sagen, daß bei ausreichenden Einfuhrmöglichkeiten für Weizen im Umfang des *vollen westdeutschen Getreidebedarfs* die vollständige Versorgung des Inlandsmarktes mit Getreide durch Einfuhren ohne Rücksicht auf die inländische Erzeugung als gesichert anzusehen wäre.

Seit Beginn der Weltwirtschaftskrise im Jahre 1929 steht der Weltweizenmarkt im Zeichen von Überschüssen, von Unterbrechungen infolge des 2. Weltkrieges und den Nachkriegsjahren bis 1949 abgesehen. Die Hauptüberschußländer sind die Vereinigten Staaten von Amerika, Kanada, Australien und Argentinien. Die Weltweizenproduktion wurde 1956 (ohne die Sowjetunion) auf über 157 Mill. t geschätzt. Der gesamte Umsatz auf dem Weltweizenmarkt betrug im Kalenderjahr 1956 31,9 Mill. t (1955 25,11 Mill. t), während die Überhänge aus alten Ernten am Ende des Wirtschaftsjahres 1955/56 in den USA, Kanada, Australien, Argentinien und Frankreich mit über 47 Mill. t 25% einer Weltjahreserzeugung und über 150% des Umsatzes auf dem Weltweizenmarkt erreicht hatten¹¹¹). Seit dieser Zeit haben die Vorräte in den USA weiter zugenommen¹¹²).

Der Weizenverbrauch in der BRD beträgt jährlich ca. 5,3 Mill. t, also etwa 10% der Weltweizenvorräte, und der gesamte Getreideverbrauch ca. 15 Mill. t, also etwa 30% der Weltweizenvorräte, wovon bereits gegenwärtig 7,5 Mill. t eingeführt werden. Die vollständige Versorgung des Inlandsmarktes mit Getreide bzw. Weizen durch Einfuhren erforderte daher

¹¹¹) Diese Angaben wurden den halbjährlichen Untersuchungen über die landwirtschaftlichen Märkte des Instituts für landwirtschaftliche Marktforschung, Braunschweig-Völkenrode in „Agrarwirtschaft“ entnommen.

¹¹²) Sie erreichten 1957 nach Berichten der „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ (Nr. 147 vom 30. 6. 1958, S. 11) 44 Mill. t; die Vorräte an Futtergetreide erreichten inzwischen 57 Mill. t. In Kanada betragen die Vorräte durchschnittlich 15 Mill. t Weizen.

annähernd eine Verdoppelung der gegenwärtigen Einfuhren. Wenn man berücksichtigt, daß sich die heutigen Getreidevorräte auf dem Weltmarkt innerhalb relativ kurzer Zeit, nämlich von 1947 bis 1955, angesammelt haben, so darf angenommen werden, daß ein zusätzlicher Einfuhrbedarf der BRD in Höhe von ca. 7,5 Mill. t. gleich 30% der Weltweizenvorräte aus der laufenden Erzeugung befriedigt werden könnte¹¹³⁾.

Dabei ist außerdem zu berücksichtigen, daß fast 50% des im Inland verbrauchten Getreides verfüttert werden. Würde man in der BRD auf Vieh- und Geflügelzucht verzichten, so verminderte sich der Einfuhrbedarf an Getreide entsprechend. Dieser Gesichtspunkt ist bedeutsam für die Beurteilung der Versorgungsmöglichkeit des Inlandsmarktes mit Fleisch und Butter durch Einfuhren. Die Gründe dafür, daß in den Exportländern von Agrarprodukten keine größeren Vorräte an Fleisch und Butter vorhanden sind, wurden bereits dargelegt. Die erheblichen Getreidevorräte auf dem Weltmarkt sind aber ein Beweis dafür, daß die Viehzucht in den betreffenden Getreide-Überschußländern gesteigert werden könnte.

Bei Fortführung der theoretischen Überlegung, ob der Inlandsmarkt zu den gegenwärtigen Einfuhrpreisen der Marktordnungsprodukte versorgt werden kann, ist daher zu beachten, daß sich der Einfuhrbedarf an Getreide insgesamt nicht wesentlich steigern würde, wenn auch die inländische Fleisch- und Butterversorgung ausschließlich durch Einfuhren bestritten würde.

Daraus, daß die Getreideeinfuhren auf Grund der Weltmarktlage verdoppelt werden könnten, ohne daß dies Einflüsse auf die Weltmarkt- oder Einfuhrpreise hätte, ergibt sich, daß die Agrarüberschußländer in der Lage wären, mit Hilfe ihrer Getreideüberschüsse die Viehzucht wesentlich zu steigern¹¹⁴⁾. Auf die produktionstechnischen Probleme und andere Schwierigkeiten, z. B. hinsichtlich des Transportes, einer vollständigen Versorgung des Inlandsmarktes mit Getreide, Fleisch und Butter aus Einfuhren kann hier nicht näher eingegangen werden. Doch deutet alles darauf hin, daß auch ein erheblich größerer Einfuhrbedarf der BRD an diesen Produkten auf lange Sicht zu Preisen, die den gegenwärtigen entsprechen, zu befriedigen wäre. Ob eine solche Abhängigkeit des Inlandsmarktes von Einfuhren beispielsweise aus wehrpolitischen Erwägungen zweckmäßig erscheint, muß dahingestellt bleiben.

Auch eine wesentliche Steigerung der westdeutschen Zuckereinfuhren zu den derzeitigen Einfuhrpreisen scheint möglich. Schon heute beträgt der Anteil der Einfuhren an der Versorgung des Inlandsmarktes mit Zucker

¹¹³⁾ Vergl. Binder, Anneliese, „Internationale Regulierungen auf dem Weltweizenmarkt“ (Kieler Studien), Kiel, 1952, S. 87.

¹¹⁴⁾ Auf den Weltmärkten für Fett und Fleisch ist seit 1954 eine ständig steigende Produktion bei gleichen oder leicht fallenden Preisen zu beobachten. Trotz kurzfristigen Angebots- und Preisschwankungen, wie sie aus den S. 80 Anm. 111 angeführten halbjährlichen Berichten über die landwirtschaftlichen Märkte zu ersehen ist, besteht im großen gesehen Gleichgewicht von Angebot und Nachfrage.

bis zu 30 %¹¹⁵⁾). Zwar sind die Weltmarktvorräte an Zucker kleiner als bei Weizen. Sie betrugen 1956 mit 10 Mill. t 60 % eines Weltmarktjahresumsatzes. Im Verhältnis zum gegenwärtigen Inlandsverbrauch von rund 1,5 Mill. t erscheinen sie aber ausreichend, um eine Steigerung der Einfuhr um ca. 1 Mill. t ohne Preiserhöhungen zu ermöglichen. Hinzu kommt, daß die Zuckererzeugung und das Zuckerangebot der Hauptausfuhrländer durch staatliche Maßnahmen teilweise zur Sicherung eines gewissen Mindestpreises eingeschränkt werden.

Die hier angestellten Überlegungen darüber, ob sich bei einer Freigabe der Einfuhren der Marktordnungsprodukte die gegenwärtige Differenz zwischen den Einfuhr- und Inlandspreisen tatsächlich zugunsten der inländischen Verbraucher realisieren läßt, können keine endgültige Antwort geben, vor allem nicht darüber, ob sich das Inlandspreisniveau in vollem Umfange um das oben errechnete Gefälle senken wird. Dazu bedürfte es genauerer Untersuchungen der Produktionsreserven und der Produktionskosten in den Agrarwirtschaften derjenigen Länder, die die BRD zur Zeit zu den oben angegebenen Einfuhrpreisen beliefern, und derjenigen Länder, die durch ihre Angebote das gegenwärtige Weltmarktpreisniveau mitbeeinflussen.

Es spricht aber ferner für die Realisierbarkeit des Preisgefälles, daß die inländische landwirtschaftliche Erzeugung selbst bei freier Agrareinfuhr nicht vollständig still stünde. Die Böden würden sicher weiter landwirtschaftlich genutzt werden, wenn auch in beschränkterem Umfang. Die Landwirtschaft der BRD müßte auf kurz oder lang nach entsprechender Umstellung der Bewirtschaftungsmethoden und nach den auch heute schon als notwendig angesehenen Strukturverbesserungen zu ähnlichen Leistungen in der Lage sein wie die dänische Landwirtschaft. Die Landwirtschaft Dänemarks z. B. hat ähnliche klimatische Bedingungen wie die der Bundesrepublik und teilweise auch ähnliche Bodenverhältnisse. Trotz einer liberalen Einfuhrpolitik ist sie insbesondere mit Veredlungsprodukten wie Butter, Eiern und bestimmten Fleischarten auf dem Weltmarkt konkurrenzfähig¹¹⁶⁾.

Aus diesen Gründen kann die hier errechnete Belastung der Verbrauchsausgaben in Höhe von über 3 Mrd. DM durch das von der EVSt bewirkte

¹¹⁵⁾ Vergl. „Zuckerwirtschaftliches Taschenbuch 1957“, a. a. O., S. 40 und 42:

	Zuckereinfuhr	Inlandserzeugung von Zucker
1952/53	488 000 t	807 000 t
1953/54	69 000 t	1 268 000 t
1954/55	220 000 t	1 183 000 t
1955/56	212 000 t	1 163 000 t
1956/57	600 000 t	1 040 000 t

¹¹⁶⁾ Vergl. Wolf, Arnim von, „Die Landwirtschaft Dänemarks als Beispiel intensiver Betriebsgestaltung bei starker weltwirtschaftlicher Verflechtung“, (Kieler Studien), Kiel, 1951.

Preisgefälle bei Marktordnungsprodukten keine rein theoretische Größe sein.

Bereits in „Gutachten B“ des Ausschusses für landwirtschaftliche Marktordnung¹¹⁷⁾ wurde auf die Möglichkeit hingewiesen, daß es durch die EVSt zu einem Preisgefälle zwischen Weltmarkt und Inland kommen werde. Man rechtfertigte diese Möglichkeit damit, daß insbesondere die Weltmarktpreise bei Weizen und Zucker manipuliert seien, einmal durch die Marktregulierungen für die Landwirtschaften der einzelnen Länder und zum anderen durch die beiden internationalen Warenabkommen für Weizen und Zucker.

Im folgenden Exkurs soll deshalb die Wirkungsweise dieser beiden Abkommen behandelt und auf einige nationale Marktregulierungen der Hauptweizenexportländer eingegangen werden, da die Verhältnisse des Weltweizenmarktes wesentlich auf die Erzeugung anderer landwirtschaftlicher Produkte einwirken. Diese Ausführungen werden zeigen, daß weder die internationalen Warenabkommen noch die nationalen Marktregulierungen für Weizen die Weltmarktpreise derart beeinflussen, daß sich daraus eine Rechtfertigung für Einfuhrrestriktionen herleiten ließe.

5. Exkurs über nationale und internationale Marktregulierungen

a) Das internationale Weizenabkommen

Das gegenwärtige internationale Weizenabkommen (IWA) wurde 1949 für vier Jahre geschlossen und 1953 und 1956 verlängert; erstmals im Jahre 1933 wurde ein ähnliches Abkommen für zwei Jahre getroffen, später aber nicht erneuert¹¹⁸⁾. Binder¹¹⁹⁾ bezeichnet es als Aufgaben der internationalen Warenabkommen:

- „1) die Heftigkeit der kurzfristigen Preisschwankungen, die eine Folge der Schwankungen im Ernteausschlag sind, zu mildern und schädliche Rückwirkungen auf die Produktion zu verhüten;
- 2) langfristig das Angebot an die zu erwartende effektive Nachfrage anzupassen, ohne daß für die Produzenten besondere Härten erwachsen.“

1933 erstrebte man die internationale Weizenmarktregulierung nur zur Behebung der damaligen Krise auf dem Weltmarkt. Heute dagegen ist man um eine dauernde Regulierung der Einfuhren und Ausfuhren der einzelnen Länder zur Stabilisierung des Weltmarktpreises für Weizen bemüht. Ursprünglich hatte man die Absicht, die Stabilität des Weltweizenmarktes

¹¹⁷⁾ Vergl. Gutachten des Ausschusses für landwirtschaftliche Marktordnung, a. a. O., S. 25 ff.

¹¹⁸⁾ Vergl. Binder, Anneliese, „Internationale Regulierungen auf dem Weltweizenmarkt“ (Kieler Studien), Kiel, 1952, S. 55.

¹¹⁹⁾ Ebenda S. 5.

durch Produktionskontrollen in den dem Abkommen beigetretenen Ländern zu erreichen. Die jetzige Regelung beschränkt sich auf Preisfixierungen und Abnahmegarantien im zwischenstaatlichen Verkehr. Die Teilnehmerländer des IWA spalten sich in Export- und Importländer. Von den Hauptexportländern ist die Sowjetunion dem IWA nicht beigetreten, was dessen Wirkung beeinträchtigte; Argentinien trat erst 1953 bei. Auch daß nur ein Teil des gesamten Weizenexports der dem Abkommen beigetretenen Exportländer von den Bestimmungen des Abkommens erfaßt wird, führt dazu, daß der internationale Weizenhandel nur teilweise durch das IWA gelenkt wird, so daß ein sogenannter „freier“ Markt fortbesteht.

Die wesentlichsten Bestimmungen des IWA betreffen die Festsetzung von Höchst- und Mindestpreisen und von Ein- und Ausfuhrquoten. Bei Revision des IWA im Mai 1956 wurde der Mindestgrundpreis auf 1,50 kanadischer Dollar je Bushel und der Höchstgrundpreis auf 2,— kanadische Dollar je Bushel (für Nr. 1 Manitoba-Nord-Weizen, lose in Fort William/Port Arthur gelagert) festgesetzt.

Der Mindestpreis entspricht 234 DM je t und der Höchstpreis 312 DM je t ($1\text{ t} = 36,7$ Bushel). Nach dem Abkommen von 1949 waren die Exportländer bei entsprechender Nachfrage automatisch verpflichtet, ihre Exportquoten zum Höchstpreis zu liefern und die Importländer, ihre Einfuhrquoten zu Mindestpreisen, wenn angeboten, abzunehmen. 1956 wurde das Abkommen insoweit revidiert, daß die Export- und Importländer zur Erfüllung ihrer Quoten erst auf Weisung des Internationalen Weizenrats hin gezwungen sind; der Weizenrat greift in dieser Weise ein, wenn er von interessierten Ländern darum ersucht wird.

Als 1953 die Preise auf dem „freien“ Weltweizenmarkt unter die Abkommensmindestpreise gefallen waren, zeigten die Importländer nur noch bedingtes Interesse an einer Verlängerung des IWA. Das Vereinigte Königreich schied sogar aus. Unter dem Eindruck der großen Vorräte glaubten die Einfuhrländer, in absehbarer Zeit deshalb keinen Nutzen mehr aus dem IWA ziehen zu können, weil sie meinten, selbst bei Verknappung des Angebots stets ihre Einfuhren in Höhe der „Quoten“, unabhängig von dem IWA, zu „Höchstpreisen“ abwickeln zu können. Die „Gegenleistung“ der Importländer für die Zusicherung der Ausfuhrländer, unabhängig vom Weltmarktpreis jederzeit ihre Exportquoten zu den Höchstpreisen zu erfüllen, besteht darin, daß die Importländer auf Weisung (s. o.) verpflichtet sind, die Einfuhrquoten voll auszunutzen, wenn diese ihnen zu Mindestpreisen angeboten werden. Darin liegt für die Exportländer jedoch nur dann ein Vorteil, wenn die Mindestpreise mindestens dem Niveau des langfristigen Gleichgewichtspreises entsprechen. Daraus geht hervor, daß die Regelung des IWA nicht zu der Annahme berechtigt, das IWA habe in seinem Bereich ein Preisniveau zur Folge, das niedriger als der langfristige Gleichgewichtspreis sei. So stellt das IWA keine Marktregulierung dar, die die Erzeuger der Importländer gegenüber einer völlig freien Preisentwicklung auf dem Weltmarkt benachteiligte. Vielmehr ist eher das Gegenteil der Fall, weil die Exportländer mit Hilfe

des IWA bemüht sind, das Preisniveau trotz der Produktionsüberschüsse auf einer bestimmten Höhe zu halten¹²⁰).

b) Nationale Weizenmarktregulierungen wichtiger Weizenexportländer

aa) Die Vereinigten Staaten von Amerika (USA)

Für Weizen wie auch für Mais, Reis, Milch, Butterfett, Erdnüsse, Honig, Baumwolle, Wolle und Tabak besteht in den USA ein Preisstützungsprogramm, das von der „Commodity Credit Corporation“ (CCC) durchgeführt wird¹²¹). Auf Grund dieses Preisstützungsprogramms garantiert die Regierung der USA den Erzeugern den Absatz der genannten Produkte zum Stützungspreis. Die Stützungspreise betragen zwischen 75 und 90% des Paritätspreises. Die Paritätspreise werden so berechnet, daß für die Erzeuger das in den Jahren von 1910 bis 1914 bestehende Verhältnis von gezahlten und erlösten Preisen bestehen bleibt. Realisiert werden die Stützungspreise in der Regel durch Gewährung eines Warenkredits mit Abnahmeverpflichtung für den Staat. Dieses Verfahren erlaubt es den Erzeugern, ohne Risiko in den Genuß von Preiserhöhungen zu kommen, bei gleichzeitiger Sicherung eines Mindestpreises. Praktisch zahlt der amerikanische Farmer den Kredit des CCC nur dann in bar zurück, wenn der Marktpreis über dem Stützungspreis liegt; andernfalls deckt er den Kredit durch Lieferung der Ware ab. Dieses Verfahren hat den Nachteil, daß es zur Ausdehnung und Intensivierung der landwirtschaftlichen Erzeugung anreizt. Deshalb setzt das amerikanische Landwirtschaftsministerium Anbauflächen oder Absatzkontingente fest, so auch bei Weizen. Bei Anbauflächenkontingenten erhalten die Farmer Stützungspreise nur für diejenigen Erntemengen, die der Kontingentsfläche entsprechen. Wird der Anbau über die Kontingentsfläche hinaus ausgedehnt, dann trägt der Far-

¹²⁰) Vergl. Binder, Anneliese, a. a. O., S. 65 ff. Die Verfasserin stellt dazu fest, daß überraschenderweise die Quoten des IWA kaum ausgenutzt wurden, selbst dann nicht, als während der ersten Jahre der Laufzeit des IWA die freien Preise noch über den Abkommenshöchstpreisen lagen. Die Erklärung dafür ist, daß die Importländer es vorzogen, ihren Bedarf nicht in den USA oder in Kanada zu decken, sondern in Weichwährungsländern wie Argentinien. Die Stabilität des Weizenpreises auf dem „freien“ Weizenmarkt ist darauf zurückzuführen, daß der amerikanische Weizenpreis im Inland gestützt wird und dadurch über dem langfristigen Gleichgewichtspreis liegt. Nur die Ausfuhren der USA innerhalb des IWA werden subventioniert. Da aber das außeramerikanische „freie“ Weizenangebot nicht ausreicht, um den Bedarf der Importländer an „freiem“ Weizen voll zu decken, also gewisse Weizenmengen in den USA „unsubventioniert“ gekauft werden müssen, haben die übrigen Exportländer keine Veranlassung, mit ihrem „freien“ Preis den „freien“ amerikanischen Exportpreis zu unterbieten.

¹²¹) Vergl. „Agrarpolitik in Europa und Nordamerika“, 1. Bericht des Ministerausschusses für Landwirtschaft und Ernährung des europäischen Wirtschaftsrates (OEEC), herausgegeben vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Bonn, 1956, S. 349 ff.

mer das Absatzrisiko. Da das Kontingent trotzdem häufig überschritten wird, liegen die Stützungspreise im Falle der Festsetzung von Anbaukontingenten niedriger als wenn Absatzkontingente bestehen. Werden Absatzkontingente festgesetzt, so richten sich diese nach den Durchschnittserträgen für eine begrenzte Anbaufläche.

Der Marktpreis für Weizen folgt wie auch bei den anderen erwähnten Produkten im wesentlichen den Stützungspreisen. Unter dem Marktpreis bzw. dem Stützungspreis werden die von der CCC übernommenen Erntemengen nur in Ausnahmefällen für ausgesprochen soziale Zwecke (Schulspeisungen) abgegeben. Bei Weizenausfuhren zur Erfüllung der Exportquoten des IWA erhalten die Exporteure Subventionen in Höhe der Differenz zwischen Marktpreis und Abkommens-(höchst-)preis. Weizenausfuhren außerhalb des IWA sind grundsätzlich nur zu den inländischen Marktpreisen möglich¹²²⁾.

Die Zunahme der Weizenvorräte in den USA deutet darauf hin, daß der Markt- oder Stützungspreis erheblich über dem langfristigen Gleichgewichtspreis liegt. Die Agrarpreisstützung in den USA kann folglich nicht als Argument für eine Preisstützung in Weizeneinfuhrländern herangezogen werden. Da von dem amerikanischen Inlands-Weizenpreis für den gesamten Weltmarkt preissteigernde Wirkungen ausgehen, sofern eine ausreichende Versorgung des Weltmarktes auf Lieferungen der USA außerhalb des IWA angewiesen ist, ist die amerikanische Marktregulierung ein weiteres Indiz dafür, daß der Weltweizenpreis über dem langfristigen Gleichgewichtspreis liegt¹²³⁾.

bb) K a n a d a

Für die kanadische Landwirtschaft hat die Weizenausfuhr eine ungleich größere Bedeutung als für die Landwirtschaft der USA. In guten Erntejahren betragen die Produktionsüberschüsse über den Inlandsverbrauch bis zu 70 % der Gesamterzeugung¹²⁴⁾. Die kanadische Regierung nimmt deshalb weitgehenden Einfluß auf den Weizenexport und hat u. a. einen langjährigen Liefervertrag mit dem Vereinigten Königreich abgeschlossen. Die Erfüllung dieses Abkommens ermöglicht das „Canadian Wheat Board“, eine genossenschaftliche Organisation, der das in Kanada bestehende Weizenausfuhrmonopol übertragen wurde. Das „Canadian Wheat Board“ übernimmt den Weizen von den Erzeugern zu einem amtlich festgesetzten Mindestpreis und wickelt dann die Exporte je nach der Weltmarktlage und den Abrufen der am IWA beteiligten Länder ab. Gewinne des „Canadian Wheat Board“ werden gepoolt, während bei Verlusten, die durch Exportabschlüsse unter den den Erzeugern gewährten Mindestpreisen eintreten, staatliche Zuschüsse gefordert werden; die Erzeuger begründen diese Forderung damit, daß die Regierung durch ihre Abmachungen mit dem Ver-

¹²²⁾ Vergl. Binder, Anneliese, „Internationale Regulierungen auf dem Weltweizenmarkt“, a. a. O., S. 12.

¹²³⁾ Ebenda S. 67.

¹²⁴⁾ Ebenda S. 18.

einigten Königreich und dem Beitritt zum IWA die Verantwortung für die Erlöse des „Canadian Wheat Board“ trage. Die „freien“ Exporte Kanadas erfolgen weitgehend in Anlehnung an die Ausfuhrpreise der USA (Der Wettbewerb beschränkt sich vor allem auf die Zahlungsbedingungen).

cc) Australien

60% der Anbauflächen der australischen Landwirtschaft werden mit Weizen bestellt¹²⁵⁾. Wegen der Bedeutung der Landwirtschaft innerhalb der australischen Volkswirtschaft schenkt die Regierung dem Weizenpreis besondere Aufmerksamkeit. Sie garantiert einen Mindestpreis, der sich nach einem bestimmten Produktionskostenindex richtet. Liegen die Exporterlöse für Weizen über den Mindestpreisen, dann wird die Differenz zwischen Mindestpreis und Ausfuhrpreis abgeschöpft und einem Fonds zugeführt. Liegen die Exportpreise unter den Mindestpreisen, dann soll die Differenz zwischen den beiden Preisen aus dem Fonds den Erzeugern erstattet werden. Bei Beurteilung der Frage, ob das australische System in der Endwirkung eine Ausfuhrsubvention bedeutet, die zu entsprechenden Gegenmaßnahmen in den Weizeneinfuhrländern berechtigen könnte, kommt es darauf an, inwieweit bei der australischen Weizenausfuhr eine unabhängige Preispolitik getrieben wird, unabhängig einerseits gegenüber den Weltmarktpreisen und andererseits gegenüber den Inlandspreisen, wenn unter allen Umständen bestimmte Mengen zur Entlastung des Inlandsmarktes ausgeführt werden sollen. Aus Zusammenstellungen von Binder¹²⁶⁾ geht hervor, daß dies bis zum Jahre 1950/51 nicht der Fall war. Die australischen Inlandspreise für Weizen lagen ab 1944 bis 1952 unter den Ausfuhrpreisen. In der gleichen Zeit lagen außerdem die freien Exportpreise für australischen Weizen nicht nur über den Inlandspreisen, sondern auch über den Abkommenshöchstpreisen des IWA. Die Tatsache, daß die freien Exporterlöse zeitweise die Inlandspreise um mehr als 100% überstiegen, bekräftigt, daß die Weizenausfuhr staatlich nicht gefördert wird.

dd) Argentinien

Angebot und Preise auf dem argentinischen Weizenmarkt hängen von der Politik des argentinischen Weizenmonopols ab, dessen Träger das Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI) ist¹²⁷⁾. Das Monopol setzt die Erzeuger-, Verbraucher- und Exportpreise fest. Seine Politik wird bestimmt von der laufenden Geldentwertung und den innenpolitischen Verhältnissen in Argentinien. Es ist einerseits bestrebt, die inländischen Verbraucherpreise so niedrig wie möglich zu halten und andererseits die Erlöse aus den Weizenausfuhren zu maximieren. Überschüsse aus Exporten, die sich aus Differenzen zwischen den Erzeuger- und Export-

¹²⁵⁾ Ebenda S. 27.

¹²⁶⁾ Ebenda S. 38, 82 und 83.

¹²⁷⁾ Ebenda S. 41.

preisen ergeben, kommen nicht den Erzeugern zugute, sondern werden Einnahmen des Staates. Der aus sozialen und politischen Gründen niedriger gehaltene Verbraucherpreis führte 1951 zu einem starken Anbaurückgang, weil die Farmer es für richtig hielten, auf die extensivere Weidewirtschaft überzugehen. Technisch besteht in Argentinien auf Grund des Weizenmonopols zwar die Möglichkeit, Weizen zu Preisen auszuführen, die unter den inländischen Erzeugungskosten liegen; die gesamtwirtschaftliche Lage des Landes macht dies aber vorläufig unwahrscheinlich, abgesehen davon, daß die Erzeugungskosten in Argentinien im Vergleich zu den Erzeugerpreisen der nordamerikanischen Farmer relativ niedrig sind.

ee) Schlußfolgerungen

In den vier bedeutendsten Weizenexportländern, den USA, Kanada, Australien und Argentinien, die zwischen 85 und 100% der Weltmarktumsätze außerhalb des Ostblocks bestreiten, werden Weizenangebot und Weizenpreis mehr oder weniger umfassend staatlich beeinflusst. In keinem dieser Länder dienen die staatlichen Markteingriffe jedoch dazu, Exporte unter dem gedachten langfristigen Gleichgewichtspreis zu ermöglichen. Die Maßnahmen laufen vielmehr darauf hinaus, den Erzeugern ein Preisniveau zu sichern, das unabhängig von der Erzeugungsmenge den Erzeugungskosten entspricht. Auch dürften Länder wie Kanada, Australien und Argentinien mit Rücksicht auf den Umfang ihrer Weizenexporte auf die Dauer nicht in der Lage sein, den Weizenexport zu subventionieren. Bemerkenswert ist ferner, daß die Ausfuhrpreise für australischen und argentinischen Weizen teilweise sogar erheblich über den Inlandspreisen liegen. Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß in den USA und in Kanada Inlands- wie Ausfuhrpreise sehr wahrscheinlich erheblich von dem langfristigen Gleichgewichtspreis abweichen und eine staatlich unbeeinflusste Preisbildung in diesen Ländern zu einem Absinken des Weltmarktpreisniveaus führen würde. Im Zusammenhang damit steht auch, daß die Preise des IWA (zeitweise) unter den „freien“ Weltmarktpreisen liegen, weil die Einfuhrländer darauf drängten, daß die Abkommenspreise dem langfristigen Gleichgewichtspreis so weit als möglich angepaßt wurden.

Die internationale Preisregulierung des IWA und die nationalen Marktregulierungen der Exportländer rechtfertigen keinen besonderen Schutz des deutschen Weizenanbaues mit dem Argument, die Ausfuhrpreise der Lieferländer seien staatlich beeinflusst. Soweit dies der Fall ist, haben sie nur das Ziel, sich über dem langfristigen Gleichgewichtspreis zu halten. Dies wiederum erklärt das Anwachsen der Weizenbestände in einigen Ausfuhrländern. Das Gefälle zwischen dem Einfuhrpreis und dem deutschen Inlandspreis für Weizen ist der Ausdruck echter Kostenvorteile des Weizenanbaues in Übersee, wenn man davon ausgehen kann, daß die deutschen Von- Bis- Preise den deutschen Produktionskosten entsprechen.

c) Das internationale Zuckerabkommen von 1953

1953 kam es nach langjährigen Bemühungen zum ersten Abschluß eines internationalen Zuckerabkommens (IZA) nach dem 2. Weltkrieg. Das Abkommen wurde 1956 revidiert. Ziel des Abkommens ist, ähnlich wie bei Weizen, die Stabilisierung der Weltmarktpreise. Der Zuckerpreis erweist sich immer wieder als besonders empfindlich gegenüber politischen Veränderungen und Gefahren kriegerischer Auseinandersetzungen. Bestätigungen dafür gaben in jüngster Zeit die Preissteigerungen für Zucker auf dem Weltmarkt bei Ausbruch des Koreakrieges und während der Suezkrise von 1956. Ferner rührt eine gewisse Labilität des Zuckerpreises aus der Unregelmäßigkeit der Ernteerträge. Die Preiserhöhungen infolge des Koreakrieges und der Suezkrise (letztere in Verbindung mit einer relativ kleinen Zuckerrübenernte), die bis zu 100 % betrugen, sollen jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Welterzeugung von Zucker zu Überschüssen neigt. Den Beweis dafür liefert das internationale Preisniveau, das sich, von den genannten Ausnahmen abgesehen, meist nahe dem Mindestpreis des IZA hält.

Das IZA entspricht im Prinzip dem IWA. Es enthält Höchst- und Mindestpreise und Exportquoten. Im einzelnen ist der Inhalt des Abkommens jedoch kasuistischer und differenzierter, was insbesondere darauf zurückzuführen ist, daß die Zahl der Exportländer mit Einfluß auf den Weltzuckermarkt größer ist als bei Weizen. Neben Kuba, das 50 % der Exportquoten des IZA innehat, gibt es noch ein Dutzend Exportländer mit annähernd gleichen Exportquoten. Daher bereitet es Schwierigkeiten, den Einfuhrbedarf in die Exportquoten der einzelnen Ausfuhrländer aufzuteilen. Die Quotenforderungen der einzelnen Länder erreichten 1954 zusammen 7 Mill. t, während sich der geschätzte Einfuhrbedarf nur auf 5,3 Mill. t belief¹²⁸⁾.

Anders als im IWA wurden im IZA keine Importquoten festgesetzt. Die am Abkommen beteiligten Einfuhrländer verpflichteten sich lediglich, ihre Einfuhren aus nicht dem Abkommen angehörenden Ländern insgesamt nicht über den Umfang der Einfuhren der Jahre 1951, 1952 und 1953 zu erhöhen. Da der von der Eigenerzeugung abhängige Einfuhrbedarf der Importländer ständigen Schwankungen unterliegt, reicht die Festsetzung von Exportquoten allein nicht zur Einhaltung der Mindest- und Höchstpreise aus. Aus diesem Grunde verändert der Weltzuckerrat, eine durch das IZA eingesetzte Institution, die Exportquoten der einzelnen Länder je nach Marktlage. Zum Beispiel können die Exportquoten herabgesetzt werden, wenn der Mindestpreis nicht erreicht wird, ebenso wie umgekehrt die Exportquoten erhöht werden können, sobald die Weltmarktnotierungen

¹²⁸⁾ Vergl. Rogge, Karl, „Das Internationale Zuckerabkommen von 1953“ (Sonderdruck aus „Zuckerjahrbuch“, Ausgabe 1954), Hamburg, 1953 und „Die Überprüfung des Internationalen Zuckerabkommens von 1953 und die Lage auf dem Weltzuckermarkt“ (Sonderdruck aus „Zuckerjahrbuch“, Ausgabe 1957, ergänzt nach dem Stand vom Juli 1957), Hamburg, 1957.

den Abkommenshöchstpreis überschreiten. Das IZA regelt im einzelnen, wann die Voraussetzungen für eine Änderung der Exportquoten als erfüllt anzusehen sind. Bei Revision des Abkommens von 1953 wurden an Stelle des Mindestpreises von 3,25 cts/lb und des Höchstpreises von 4,35 cts/lb drei „Preiszonen“ festgelegt (1. Zone 3,25—3,45 cts/lb, 2. Zone 3,45—4,00 cts/lb, 3. Zone 3,25—3,15 cts/lb). Entsprechend der tatsächlichen Preisentwicklung auf dem Weltmarkt ist der internationale Zuckerrat berechtigt oder verpflichtet, je nach dem für die einzelnen Preiszonenvorgesehenen Umfang das Angebot auf dem Weltmarkt durch Quotenkürzung oder -erhöhung einzuschränken oder auszudehnen. Überschreitet der Weltzuckerpreis 4,00 cts/lb, dann treten alle Beschränkungen für die Dauer dieser Notierung außer Kraft. Der Höchstpreis ist seit Abschluß des IZA im Jahre 1953 bis zur Suezkrise Ende 1956 nicht erreicht worden. Der Mindestpreis war die eigentliche Basis der Lieferungen innerhalb des IZA. Dies muß als Folge der Tendenz zu Überschußproduktionen angesehen werden. Die Bemühungen um „Stabilisierung“ des Weltzuckerpreises in Verbindung mit dem IZA werden durch das Angebot der „Nichtabkommensländer“ Argentinien, Indonesien und Peru in Frage gestellt. Für die Zukunft des Weltzuckermarktes ist außerdem entscheidend, inwieweit die traditionellen Importländer weiterhin ihre Eigenproduktion ausdehnen werden. Wenn trotz der Neigung zu überschüssiger Zuckerproduktion die Weltvorräte erheblich geringer sind als bei Weizen, so ist das darauf zurückzuführen, daß die Zuckerexportländer, besonders diejenigen mit den größten Ausfuhrüberschüssen wie Kuba, die Dominikanische Republik, Peru, Indonesien und China (Taiwan) nicht in der Lage sind, durch staatliche Zuschüsse eine Vorratshaltung in dem Umfang durchzuführen wie z. B. die USA oder Kanada bei Weizen. Noch weniger ist es aber diesen Ländern wirtschaftlich möglich, ihre Zuckerausfuhren zu subventionieren.

Soweit das IZA auf den Weltzuckermarkt einwirkt, hat es entsprechend seiner Zielsetzung nur preisstabilisierenden Einfluß und kann daher ebenso wenig wie das internationale Weizenabkommen als Argument dafür dienen, daß der inländische Zuckerpreis vom Weltmarktpreis zu isolieren ist. Auch hier sind Unterschiede zwischen den Einfuhrpreisen und den inländischen Erzeugungskosten oder Inlandspreisen der Ausdruck von echten Kostenvorteilen.

IV. MÄNGEL DES SYSTEMS DER EINFUHR- UND VORRATSTELLEN

1. Eingriff in den Wettbewerb der Erzeugerbetriebe — Befreiung vom Absatzrisiko

Die hier zu berücksichtigenden Auswirkungen der Tätigkeit der EVSt erschöpfen sich nicht in der Fixierung des Inlandspreises der Marktordnungsprodukte mit der Folge eines mehr oder weniger starken Preisgefälles gegenüber dem Auslandsmarkt zu Lasten der inländischen Verbraucher. Auch die Folgen der Tätigkeit der EVSt in Bezug auf den Leistungswettbewerb der landwirtschaftlichen Betriebe der BRD sowohl gegenüber dem Ausland als auch untereinander im Inland sind zu erörtern.

In dem Preisgefälle kommt bereits zum Ausdruck, daß die inländischen Erzeuger von Marktordnungsprodukten nicht mit den Preisen der ausländischen Anbieter zu konkurrieren gezwungen sind; der Absatz ihrer Produkte wird ihnen unabhängig von der Preisentwicklung im Ausland gesichert.

Mit Rücksicht auf die Bevölkerungsdichte der BRD, die klimatischen Verhältnisse, die Eignung des Bodens zur landwirtschaftlichen Bebauung und die Besitzverteilung verläuft die Angebotskurve der landwirtschaftlichen Erzeugung der Bundesrepublik relativ steil, d. h. ein Ausgleich der inländischen Nachfrage mit dem inländischen Angebot könnte nur, an den Preisen des Auslandsmarktes gemessen, auf einem relativ hohen Preisniveau zustande kommen. Diesen Umstand macht sich die Preisregulierung der EVSt zunutze, indem sie es entweder bei dem isolierten Inlandspreis beläßt oder bei Produkten, deren Angebot aus inländischer Erzeugung relativ klein ist, den Inlandspreis durch begrenzte Einfuhren unter den isolierten Inlandspreis absinken läßt. Das Niveau der Inlandspreise einerseits und die unterschiedliche Kostenstruktur der landwirtschaftlichen Betriebe andererseits, wie sie aus einer Übersicht des „Grünen Berichtes 1958“ teilweise zu erkennen ist (s. S. 100 und 101), führen dazu, daß ein wesentlicher Teil der inländischen Produzenten auch des gegenseitigen nationalen Wettbewerbs entbunden ist. Da die Preispolitik der EVSt darauf abzielt, die landwirtschaftlichen Betriebe weitgehend zu erhalten, sind die Preise auf die Durchschnittskosten der relativ unproduktiv arbeitenden Betriebe (Grenzbetriebe) abgestellt. Betriebe mit niedrigeren Durchschnittskosten erzielen dadurch und infolge der ohnehin steil verlaufenden inländischen Angebotskurve erhebliche Differentialgewinne (— nicht aber die unprodu-

tiven Grenzbetriebe). Soweit die EVSt durch diese Politik den Preis der Marktordnungsprodukte dem Einfluß der inländischen Anbieter entziehen, nehmen sie diesen den Anreiz und die Möglichkeit, durch ihre Preisgebardung nach Vergrößerung des Marktanteils zu streben. Die Auswirkungen beschreibt Marbach wie folgt: „Die Nachfrage wird somit nicht mehr über den Preis jenen Anbietern zugeführt, welche die Produktionselemente in erfolgreichster Weise kombinieren und ausnützen. Es fehlt auch preisseitig der Zwang, in Ausnutzung des technischen Fortschritts und besserer Organisationsmethoden laufend die Leistungsfähigkeit zu steigern und damit zur Erhöhung der Produktivität beizutragen. Die Automatik des Auskämungs- und Erneuerungsprozesses, durch den die am wenigsten erfolgreichen Anbieter vom Markte abgedrängt, neue Anbieter dem Markte zugeführt und die leistungsfähigeren gefördert werden, ist weitgehend außer Betrieb gesetzt. Die Folge ist gewissermaßen eine Konservierung der gegebenen Angebots- und Kostenstruktur“¹²⁹⁾.

Die Ausrichtung der Preise nach den Kosten der Grenzbetriebe führt aber nicht nur dazu, daß die relativ unproduktiven Betriebe und damit die unterschiedliche Kostenstruktur erhalten bleibt, daß die Abnehmer keine Möglichkeit haben, von den Leistungsfortschritten und Kostenvorteilen der in- und ausländischen Produzenten zu profitieren, sondern es muß auch hingenommen werden, daß sich die relativ teure inländische Erzeugung zu Lasten der Einfuhren weiter ausdehnt. Alle Erzeuger, deren Grenzkosten unter dem Inlandspreis liegen, haben einen Anreiz, nach Ertragssteigerung zu streben, soweit dies die Größe ihrer Betriebe zuläßt. Dies bedeutet insofern eine Belastung für die übrige Wirtschaft, als bei abnehmenden Einfuhren die Einnahmen aus den Abschöpfungen zurückgehen und diese Einnahmeausfälle des öffentlichen Haushalts u. U. durch Steuererhöhungen ausgeglichen werden müssen. Wenn die inländischen Erzeugnisse gegenüber den ausländischen außerdem qualitativ unterlegen sind, entsteht daraus ein weiterer Nachteil der Produktionsausweitung infolge des starren Preisniveaus.

Tatsächlich ist denn auch bei der Erzeugung von Marktordnungsprodukten im Inland die Tendenz zu beobachten, daß sich die Erzeugung mehr und mehr derjenigen Menge nähert, die Einfuhren überflüssig macht, wenn der Inlandspreis gehalten werden soll. Bei Roggen hat das Inlandsangebot diese Menge anscheinend bereits überschritten¹³⁰⁾, so daß die EVSt-G entweder zur Erhöhung ihrer Vorräte oder zu Exporten gezwungen ist, da die Bestimmungen des Getreidepreisgesetzes sie zur Übernahme von Roggen zum Mindestpreis verpflichten, wenn ihn die Erzeuger auf dem Markt nicht mehr erreichen. Bei Schweinefleisch und Butter wird der gegen-

¹²⁹⁾ Vergl. Marbach, Fritz, Beitrag zur Problematik des kostendeckenden Preises in: „Wirtschaftsfragen der freien Welt“, a. a. O., S. 229 ff.

¹³⁰⁾ Vergl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 30. 6. 1958, Nr. 147, S. 11: „Kostspielige Vorräte“, wo der jährliche unverkäufliche Roggenüberschuß mit 200 000 t angegeben wird.

wärtige Inlandspreis nur durch eine fast vollständige Einfuhrsperre gehalten. Hier besteht jedoch keine gesetzliche Preis- oder Absatzgarantie, so daß ein Absinken des Inlandspreises auf kurz oder lang einen „Rückzug“ der Erzeugung aus der Veredlungswirtschaft nach höheren Getreideangeboten wegen der hier bestehenden Preis- und Absatzgarantien erwarten läßt. Schließlich hat auch die Zuckerrübenproduktion infolge Ausdehnung der Anbaufläche in den letzten Jahren noch ständig zugenommen, ein Ergebnis der relativ hohen und durch die ESt-Z gesicherten Zucker- und Zuckerrübenpreise.

Durch das Überwiegen kleinerer Betriebe in der westdeutschen Landwirtschaft, in denen die Arbeitskraft der Betriebsinhaber und ihrer Familienmitglieder wegen kleiner Anbauflächen nicht voll ausgeschöpft ist, wird die Tendenz zur Produktionssteigerung noch verstärkt. Da in den meisten Betrieben keine exakten Kostenrechnungen durchgeführt werden, führt die Unempfindlichkeit der Preise gegenüber Angebotssteigerungen, die noch durch Einfuhrverringerungen ausgeglichen werden können, nicht nur zu einer Ausdehnung der Produktion bis zu jenem Punkt, an dem die Grenzkosten gleich den Preisen sind, sondern zu weiteren Produktionssteigerungen, so lange rein technisch dazu die Möglichkeit besteht.

Bis jetzt sind die Untersuchungen der „Grünen Berichte“ noch nicht auf das Problem eingegangen, inwieweit einzelne Betriebe durch extensivere Bewauungsweise ihre Ertragslage verbessern können. Durch die Preisgarantie, wie sie die Tätigkeit der EVSt der Landwirtschaft praktisch bietet, wird ihnen der Antrieb zu genauerer Kostenrechnung unter Ausschöpfung aller Rationalisierungsmöglichkeiten genommen, obwohl einzelne dadurch u. U. ihre Differentialrente noch erhöhen könnten.

Die die durchschnittlichen Produktionskosten vernachlässigende Preispolitik der EVSt führt außerdem zu Preisrelationen unter den einzelnen Agrarprodukten, vor allem bei Getreide, die den Angebots- und Nachfrageverhältnissen nicht Rechnung tragen und zu punktuellen Markteingriffen zwingen. So werden die Von- Bis- Preise für Roggen als zu hoch angesehen, gleichgültig, ob Roggen nun als Brot- oder als Futtergetreide verwendet wird. Auch der Weizenpreis ist nicht auf die Erfordernisse des Marktes abgestellt. Die Qualitätsunterschiede werden ungenügend berücksichtigt. Darum fehlt der wünschenswerte Anreiz für die Erzeuger, den Anbau von Qualitätsweizen gegenüber Füllweizen zu fördern¹³¹). Die den Marktverhältnissen nicht genügend Rechnung tragenden Preisrelationen führen ebenfalls zur Fehlleitung von Produktionsmitteln, die unter den Bedingungen des Wettbewerbs bei freier Preisbindung unterblieben.

¹³¹) Vergl. „Die landwirtschaftlichen Märkte an der Jahreswende 1957/58“ in: „Agrarwirtschaft“, Hannover 1957, Jg. 6, S. 372.

2. Lenkung der Einfuhr

Das System der EVSt bringt nicht nur eine Unterbindung des Wettbewerbs für die inländischen Erzeuger mit sich, sondern es gibt auch den Lieferländern Gelegenheit zur Preispolitik. Dazu tragen gegenwärtig die bilateralen Handelsvertragskontingente im besonderen Maße bei, die über die Ausschreibungen der AHSt realisiert werden und die die EVSt bei ihren Übernahmeerklärungen berücksichtigen. Insbesondere gilt dies für Länder, deren Agrarausfuhr durch staatliche Maßnahmen beeinflusst wird und für Länder mit Außenhandelsmonopolen. Die Konzentrierung der Nachfrage durch die EVSt einerseits und das Angebot in solchen Ländern andererseits stellen die Belieferung der BRD mit Marktordnungsprodukten zum günstigsten Preis in Frage.

Allerdings sind die bilateralen Handelsverträge und die sich daraus ergebende Möglichkeit für die Lieferländer zur Preispolitik keine notwendige Folge des Systems der EVSt. Die EVSt könnten ihre Tätigkeit auch bei multilateralem Handelsverkehr ausüben. Gegenüber den Importeuren wären die EVSt aber dann ebenso, wie dies heute durch die AHSt geschieht, zu einer Kontingentierung gezwungen.

Darin ist jedoch ein notwendiger Nachteil und Mangel des Systems der EVSt zu sehen. Die heute von der AHSt durchgeführte Verteilung der Einfuhrlizenzen auf die Importeure müßte auch bei liberalisiertem und multilateralem Handel fortgesetzt werden, solange die „Nachfrage“ nach Einfuhrlizenzen größer ist als das „Angebot“. Damit werden sich, solange es EVSt gibt, als Importeure nur ein beschränkter Kreis von Firmen betätigen können, nämlich diejenigen, die über Einfuhrlizenzen verfügen. Zur Beschränkung des Kreises der Lizenzinhaber besteht deshalb eine Notwendigkeit, weil sonst nicht gewährleistet ist, daß die auf den einzelnen Importeur entfallenden Einfuhrmengen noch eine wirtschaftlich vertretbare Größe erreichen. Die Beschränkung des Kreises der importberechtigten Firmen setzt den Wettbewerb wenigstens teilweise aus. Es ist nicht die im Wettbewerb sich bestätigende Leistungsfähigkeit der Importeure, die diese zur Abwicklung der Einfuhren legitimiert, sondern ein staatlich reglementierter Ausleseprozeß, dessen Treffsicherheit keiner wirtschaftlichen Kontrolle unterliegt. Auch aus diesem Grunde ist die optimale Versorgung des Inlandsmarktes mit eingeführten Produkten infolge des Systems der EVSt in Frage gestellt. Schwerer wiegt aber noch die weitgehend zentrale Steuerung von Zeit und Ort der Einfuhren. Die von den Lizenzen abhängigen Importeure, als die formellen Kontrahenten der ausländischen Lieferanten, können weder den Zeitpunkt ihrer Abschlüsse noch das Lieferland nach eigenem Ermessen bestimmen. Auch hier fehlt der Wettbewerb als Richter darüber, ob die Lage auf den Weltmärkten richtig erkannt und genutzt wurde. Der Wettbewerb als Antrieb zu optimalen Leistungen der Importeure zu Gunsten der Verbraucher entfällt schließlich fast ganz, wenn die EVSt die Einfuhrwaren zu vorher festgesetzten Preisen übernehmen. Der Gewinn der Importeure hängt unter diesen Umständen ausschließlich

von der Differenz zwischen dem Übernahmepreis der EVSt und den Einkaufspreisen ab¹³²⁾).

Abschließend sei zur Veranschaulichung der Auswüchse, die die Lenkung der Einfuhr von Marktordnungsprodukten durch die EVSt nach sich zieht, darauf hingewiesen, daß gelegentlich manche Länder nicht in der Lage sind, ihre Handelsvertragspflichten aus eigener Ernte zu erfüllen, wie z. B. die Niederlande bei der Ausfuhr von Zucker nach der BRD. Trotzdem bezieht die BRD Zucker aus den Niederlanden, die ihrerseits wieder Zucker aus überseeischen Ländern importieren. Ein solch handelsvertraglich geplantes und fixiertes Transitgeschäft hat eine andere Bedeutung als ein „freiwilliges“, das sich aus der Marktlage als vorteilhaft erweist.

3. *Eingriffe in den inländischen Absatz*

Schlotter¹³³⁾ kritisiert zutreffend die Totalisierungstendenz der wirtschaftspolitischen Eingriffe, die die Preislenkung durch Abschöpfungen auslöst, und denkt dabei in erster Linie daran, daß die Abschöpfungen bei der Weiterverarbeitung der Marktordnungsprodukte Subventionen erfordern, wenn die Verarbeiter in unbeschränktem Wettbewerb mit dem Ausland stehen. Subventionen sind in diesen Fällen allerdings überflüssig, wenn die EVSt durch Verwendungsaufgaben erreichen, daß Einfuhren, die zu Einfuhrpreisen ohne Abschöpfungen eingeführt werden, nur in den Besitz bestimmter Verarbeiter gelangen und auf diese Weise wettbewerbsfähig bleiben.

Die Eingriffe in den Inlandsmarkt, die in Verbindung mit dem System der EVSt stehen, reichen jedoch weit über solche inländischen Verkaufsbeschränkungen zu Gunsten von Verarbeitern hinaus. An erster Stelle sind die Preisvorschriften für Getreide und Zucker zu nennen.

Es ist kein eindeutiges Urteil darüber möglich, ob diese Vorschriften nur eine Voraussetzung für das einwandfreie Funktionieren der EVSt sind, oder ob Preisvorschriften und EVSt als agrarpolitische Instrumente so miteinander verknüpft sind, daß keine der beiden Maßnahmen als Voraussetzung oder notwendige Folge der anderen bezeichnet werden kann. Die Bestimmungen über Beimahlungszwang für Inlandsweizen, über die Vermahlungsquoten für frachtsubventionierten ausländischen Qualitätsweizen, der Frachtausgleich für Weizen und Roggen, die behördlich genehmigten Preisabsprachen für Mehl der in einem Rationalisierungskartell zusammengeschlossenen Handelsmühlen und die gelegentliche Übernahmeverpflichtung der Importeure für Inlandsgetreide aus der Bundesreserve bei Einfuhr ausländischen Getreides gehören jedenfalls alle zu jenem Strauß von Lenkungsmaßnahmen, die der EVSt-G helfen sollen, den vorgeschriebenen Inlandspreis „zu halten“.

¹³²⁾ Über die nachteiligen Folgen der Einfuhrkontingentierung vergl. u. a. Pütz, Theodor, a. a. O., S. 173.

¹³³⁾ Vergl. Schlotter, Hans-Günther, a. a. O., S. 30 ff.

Am weitgehendsten, wenn auch weniger vielfältig, sind die Eingriffe in den Zuckermarkt. Hier bestehen für alle Absatzstufen Festpreise. Ein Wettbewerb unter den Verarbeitern und den Handelsunternehmen zum Vorteil der Verbraucher ist damit bis auf geringfügige Nebenleistungen wie Verpackung ausgeschlossen.

Ferner ist darauf hinzuweisen, daß auch in Verbindung mit der Vorratshaltung marktstörende Eingriffe der EVSt erfolgen. So werden bei Auslagerungen und Verkäufen der Vorratsstellen Preisempfehlungen durch Aufdruck der Einzelhandelspreise oder Auflagen über die zulässigen Absatzorte gegeben. Wettbewerbsstörend sind ferner für die Absatzstufen nicht voraussehbare Aktionen der EVSt. Dies gilt insbesondere bei Verkäufen der EVSt-F1 und der EVSt-F, wenn sie nicht alle Kreise der Absatzwirtschaft in den Verkauf ihrer Vorräte einschalten oder durch unvorhergesehene stoßweise Verkäufe zu Preisen, die von den Marktpreisen abweichen, einen Angebots- und Preisdruck herbeiführen. Dadurch zwingen die EVSt die betreffenden Wirtschaftskreise zur Übernahme der angebotenen Bestände der EVSt, um eine Entwertung ihrer eigenen Bestände zu vermeiden.

4. Keine Offenlegung der Einkommensübertragung

Die EVSt bewirken durch ihre Preispolitik eine Einkommensübertragung zu Gunsten der Landwirtschaft, da die derzeitigen Erzeugerpreise für Marktordnungsprodukte über dem gedachten langfristigen Gleichgewichtspreis bei freier Einfuhr liegen. Über das Ausmaß dieser Einkommensübertragungen dem Parlament oder der Öffentlichkeit Rechenschaft abzulegen, besteht keine Verpflichtung. Das ist ein Mangel, der auch agrarpolitischen Interventionen mit einkommenübertragendem Charakter in zurückliegenden Jahrzehnten immer wieder eigen war¹³⁴⁾. Die Mehrzahl der Verbrau-

¹³⁴⁾ Teichmann, Ulrich, a. a. O., S. 159 weist darauf hin, daß in der Vergangenheit das Ziel der Marktbeeinflussung nur ausnahmsweise klar herausgestellt wurde. „Fast kaum je ist davon gesprochen worden, daß eine Einkommenssteigerung angestrebt werde. Eine beliebte Argumentation war vielmehr, daß durch eine Steigerung der Preise die ‚bisherigen Verluste‘ ausgeglichen werden sollten. Man sprach nicht von zu niedrigen Preisen, sondern von ‚Absatzschwierigkeiten‘. Solche bestanden natürlich nur insofern, als die in Frage stehenden Produkte zu den vorgestellten Preisen nicht absetzbar waren. So zu argumentieren, war für die Landwirtschaft in der gegebenen Situation fast eine Notwendigkeit. Aber es wäre mancher schließlich fehlgegangene Versuch der Marktbeeinflussung unterblieben, wenn die Landwirtschaft offen mit der Forderung nach Subventionen hätte herauskommen können. Es scheint jedoch ein ungeschriebenes Gesetz der Marktbeeinflussung zu sein, niemals eine unmittelbare Leistung von der Allgemeinheit in Gestalt einer Zahlung zu fordern. Da es tatsächlich aber immer das Ziel der Marktbeeinflussung war, Zahlungen von der Allgemeinheit und aus der Staatskasse oder von bestimmten Gruppen und zu Lasten dieser zu erhalten, so kennzeichnen die Versuche zur Marktbeeinflussung durchweg den inneren Gegensatz zwischen dem Verlangen nach einer geldlichen Leistung und der nach außen hin herausgestellten schein-

cher dürfte sich über das Ausmaß des Preisgefälles zum Ausland nicht im klaren sein. Wenn der Staat jedoch eine „Korrektur“ der Einkommen der in der Landwirtschaft Beschäftigten in Abweichung ihrer Marktleistungen auf Kosten der anderen Einkommensbezieher in dem hier dargelegten Umfang für notwendig hält, dann muß der Umfang dieser Korrektur offengelegt werden, damit er der Kontrolle des Parlaments und der Öffentlichkeit zugänglich ist. Teichmann¹³⁵⁾ weist an Hand der Wirtschaftsgeschichte nach, daß versteckte Einkommenserhöhungen oft zu Eingriffen führten, die nicht den gewünschten Erfolg hatten oder mehr kosteten, als sie einbrachten. Auf die derzeitigen Verhältnisse bezogen führt er aus¹³⁶⁾: „Auch bei der ‚Ordnung‘ des Getreidemarktes oder des Milchmarktes scheint die Abstimmung auf ein vertretbares, einkommenspolitisches Ziel weitgehend verlorengegangen zu sein. Hier hat sich teilweise ein Interventionismus, der als *l'art pour l'art* betrieben wird, entwickelt, gesteuert und in Gang gehalten von Marktordnungsspezialisten, die sich über die ökonomischen und politisch-soziologischen Zwecksetzungen und Auswirkungen dieses Interventionismus nicht immer im klaren zu sein scheinen, dafür aber mit umso größerer Vollendung die technische Seite der Marktbeeinflussung zu meistern wissen.“

Zusammenfassend ist zu sagen, daß das System der EVSt sich in seinen Auswirkungen nicht auf eine Einkommensübertragung zu Gunsten der Landwirtschaft über die Preise der Marktordnungsprodukte beschränkt. Das System macht Markteingriffe notwendig, die auf weiten Bereichen zu einer Ausschaltung des Wettbewerbs führen. Der „Preis“ dieser Markteingriffe ist nicht zu berechnen. Hinzu kommt, daß die landwirtschaftlichen Erzeuger, des Wettbewerbs entwöhnt, die derzeitigen Preise als das marktwirtschaftliche Äquivalent ihrer Leistungen ansehen und die Verbraucher umgekehrt nicht über das Zustandekommen der Preise informiert werden.

baren Interessenneutralität der geforderten Maßnahmen . . . Aus politischen Gründen wird also oft das gesteckte Ziel zu verschleiern und erst auf Umwegen zu erreichen versucht. Doch kann man nicht sagen, daß dadurch die Effizienz der Marktbeeinflussungsmaßnahmen in jedem Falle beeinträchtigt wurde. Entscheidend war, daß eine Einkommensverteilung erreicht wurde. War dies der Fall, so war das Ziel der Marktbeeinflussung erreicht, gleich, ob dabei ein mehr oder minder langer Umweg eingeschlagen wurde.“

¹³⁵⁾ Ebenda S. 185 ff.

¹³⁶⁾ Ebenda S. 178 f.

V. DIE SCHUTZBEDÜRFTIGKEIT DER DEUTSCHEN LANDWIRTSCHAFT

1. Aufwand und Ertrag der deutschen Landwirtschaft

Nachdem dargestellt wurde, was das System der Einfuhr- und Vorratsstellen „kostet“ und welche grundsätzlichen Mängel es hat, ist zu fragen, ob auf die EVSt verzichtet werden kann. Dabei wird daran festgehalten, daß der agrarpolitischen Zielsetzung nach weitgehender Erhaltung der landwirtschaftlichen Betriebe in der BRD alle Überlegungen in diesem Zusammenhang untergeordnet werden. Würde die Existenz eines wesentlichen Teils der landwirtschaftlichen Betriebe ohne die preisstützende Tätigkeit der EVSt, also bei freien Einfuhren, gefährdet, dann kann nach dieser Prämisse nur der „Ersatz“ der EVSt durch andere, insoweit gleichwertige, agrarpolitische Maßnahmen gefordert werden.

Der ersatzlose Wegfall der EVSt brächte voraussichtlich eine weitgehende Angleichung der Inlandspreise an die Einfuhrpreise. Die Folge wäre zunächst eine Verringerung der Bareinnahmen der landwirtschaftlichen Betriebe, und zwar müßte diese Verringerung bei mengenmäßig unveränderter Inlandserzeugung gleich der Belastung der Verbrauchsausgaben (s. o.), abzüglich der errechneten Abschöpfungsbeträge und abzüglich des Teils der Belastung, der auf den Eigenverbrauch der Landwirtschaft entfällt, sein.

Der Eigenverbrauch der Landwirtschaft beträgt annähernd 20% (1956/57: 19,1%) der Netto-Nahrungsmittelproduktion, berechnet nach dem Getreidewert der landwirtschaftlichen Erzeugung¹³⁷). Gemessen an der Differenz zwischen dem Geldwert der Gesamtproduktion (19,141 Mrd. DM) und den Verkaufserlösen (15,660 Mrd. DM) von 1956/57 betrug der Eigenverbrauch der Landwirtschaft 18,1% der Gesamterzeugung. Nimmt man also den Eigenverbrauch der Landwirtschaft mit 20% an, dann würden sich die Bareinnahmen der Erzeuger bei Angleichung der Inlandspreise für Marktordnungsprodukte an die Einfuhrpreise um 2,83 Mrd. DM verringern. Dieser Betrag ergibt sich aus der Verbraucherbelastung von 4,72 Mrd. DM ./ 0,93 Mrd. DM errechenbarer Abschöpfung ./ 0,708 Mrd. DM

¹³⁷) Vergl. „Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten 1957“, a. a. O., S. 107 (Tab. 194).

Eigenverbrauch = 2,83 Mrd. DM). Bei gleichbleibenden Betriebsausgaben in Höhe von ca. 12 Mrd. DM¹³⁸⁾ müßte die Verringerung der Bareinnahmen von 15,66 Mrd. DM auf 12,83 Mrd. DM global gesehen, zur Illiquidität zahlreicher landwirtschaftlicher Betriebe führen, zumal in den Betriebsausgaben weder die Löhne für familieneigene Arbeitskräfte noch Einkommenssteuer (120 Mill. DM) und Lastenausgleich bzw. Soforthilfe (209 Mill. DM) enthalten sind¹³⁹⁾.

So ist schon aus der globalen Gegenüberstellung der Bareinnahmen und Barausgaben der Landwirtschaft zu folgern, daß sich ein einseitiger Verzicht auf die EVSt nicht mit der agrarpolitischen Zielsetzung nach Erhaltung des Bestandes der landwirtschaftlichen Betriebe vereinbaren ließe.

Die „Grünen Berichte“ der Bundesregierung, die alljährlich auf Grund des Landwirtschaftsgesetzes dem Bundestag erstattet werden, enthalten keine globalen Berechnungen über das Verhältnis von Aufwand und Ertrag der Landwirtschaft, zumal solche Zahlen von umstrittenem wirtschaftspolitischem Wert sind¹⁴⁰⁾. Aus den „Grünen Berichten“ geht aber hervor, daß sowohl die Löhne der familienfremden und familieneigenen Arbeitskräfte, als auch der auf die Betriebsinhaber entfallende Unternehmerlohn in der Landwirtschaft hinter vergleichbaren Arbeits- und Unternehmereinkommen in anderen Wirtschaftszweigen zurückbleiben.

Dazu führt der „Grüne Bericht 1958“ aus¹⁴¹⁾:

„Die Ertragsaufwandsdifferenz der Vergleichsrechnung hat sich trotz der allgemeinen Erhöhung des landwirtschaftlichen Arbeitseinkommens gegenüber dem Vorjahr nur in einem Teil der Betriebe verringert, weil das Arbeitseinkommen oft weniger stark angestiegen ist als der Vergleichslohn. Obwohl sich im allgemeinen eine Verbesserung der Ertragslage abzeichnet, ist der Abstand der landwirtschaftlichen Arbeitseinkommen zum Vergleichslohn, der als Maßstab für die Einkommenslage vergleichbarer gewerblicher Berufsgruppen angesehen werden kann, auch im Wirtschaftsjahr 1956/57 in vielen Betriebsgruppen noch sehr groß. Dies gilt vor allem für die kleineren Betriebe der extensiveren Bodennutzungssysteme mit ungünstigen Produktionsbedingungen, in denen das Arbeitseinkommen manchmal nur wenig über 2 000 DM je Arbeitskraft liegt (= 50—60 v. H. des Vergleichslohnes). Die Masse der untersuchten Betriebsgruppen erzielte 1956/57 ein Arbeitseinkommen zwischen 2 500 DM und 3 500 DM je Arbeitskraft (60—85 v. H. des Vergleichslohnes). Gedeckt oder überschritten wird der Vergleichslohn von den landwirtschaftlichen Arbeitseinkommen nur in einigen wenigen Betriebsgruppen der intensiveren Bodennutzungssysteme unter günstigen Ertragsbedingungen.“

¹³⁸⁾ Ebenda S. 113.

¹³⁹⁾ Ebenda S. 116.

¹⁴⁰⁾ Schätzungen des Deutschen Bauernverbandes lauten auf eine Gesamteinkommensdisparität der Landwirtschaft von 3,3 Mrd. DM für das Wirtschaftsjahr 1956/57. Vergl. Agrarpolitische Pressekorrespondenz, Berlin-West, Jg. 11, Nr. 22 v. 28. 2. 1958.

¹⁴¹⁾ Vergl. Bericht über die Lage der Landwirtschaft gem. § 4 Landwirtschaftsgesetz („Grüner Bericht 1958“, Drucksache 200, Deutscher Bundestag, 3. Wahlperiode, S. 149).

Deckung des Vergleichsaufwandes durch den Betriebsertrag*)
(Ertrags-Aufwandsdifferenz gemäß § 4 LandwGes)

Wirtschaftsjahr 1956/57

Bodennutzungssystem	Ø Ein- heits- wert DM/ha LN	Gebiet	Ertrags-Aufwandsdifferenz in DM/ha LN				Betriebsertrag in v. H. des Ver- gleichsaufwandes			
			Betriebsgrößenklasse in ha LN				Betriebsgrößenklasse in ha LN			
			bis 10	10 bis 20	20 bis 50	über 50	bis 10	10 bis 20	20 bis 50	über 50
Hackfruchtbaubetriebe	1 060	NW	—178	—191	+ 22	+ 38	94	92	101	102
Hackfruchtbaubetriebe	1 960	S	—343	—159	— 82	+ 7	87	94	96	100
Hackfruchtbaubetriebe	1 470	S	—330	—214	— 69	— 1	87	91	97	100
Getreide-Hackfruchtbaubetriebe	1 910	NW	.	—408	—140	+ 81	.	81	92	104
Hackfrucht-Getreidebaubetriebe	2 010	NW	—432	—439	—216	— 3	84	82	90	100
Zuckerrübenbaubetriebe	2 260	NRW	—382	—149	—206	— 30	88	95	91	99
Getreide-Hackfruchtbaubetriebe	1 300	NW	—350	—265	—199	— 61	85	87	88	96
Zuckerrübenbaubetriebe	2 320	NS	—454	—391	—197	—151	84	85	91	93
Getreide-Hackfruchtbaubetriebe	630	NW	.	—147	— 93	.	.	90	93	.
Hackfrucht-Getreidebaubetriebe	1 170	NW	—316	—283	—160	—148	87	87	91	91
Kartoffelbaubetriebe	960	NS	—420	—332	—232	— 56	83	83	87	97
Futterbaubetriebe	630	NW	—338	—295	—132	.	82	82	90	.
Hackfrucht-Getreidebaubetriebe	650	NW	—468	—204	—134	.	80	89	92	.
Hackfrucht-Getreidebaubetriebe	1 970	S	—355	—321	—251	—127	86	86	87	93
Hackfrucht-Getreidebaubetriebe	1 260	S	—393	—312	—261	—151	82	84	86	93
Hackfrucht-Getreidebaubetriebe	670	S	—416	—315	—150	.	80	82	90	.
Hackfrucht-Futterbaubetriebe . .	980	NW	—247	—279	—185	.	89	86	88	.
Futterbaubetriebe	1 820	NW	.	—250	—268	—186	.	85	83	89
Futterbaubetriebe	1 190	NW	—379	—252	—215	—170	83	87	85	86
Getreide-Hackfruchtbaubetriebe	2 120	S	—512	—399	.	.	80	83	.	.
Futterbaubetriebe	1 100	S	—444	—341	—241	—141	80	81	84	88
Getreide-Hackfruchtbaubetriebe	1 140	S	—448	—337	—253	—227	79	82	84	85
Getreide-Futterbaubetriebe . . .	1 120	S	—440	—330	—227	—216	78	80	84	84
Getreide-Hackfruchtbaubetriebe	680	S	—412	—331	—185	—242	78	79	85	82
Futterbaubetriebe	640	S	—389	—374	—221	.	78	75	81	.
Getreide-Futterbaubetriebe . . .	630	S	—498	—399	—304	.	75	75	75	.

Vergleichsaufwand durch den Betriebsertrag gedeckt zu 100 v. H. und mehr

Vergleichsaufwand durch den Betriebsertrag gedeckt zu 90 bis 100 v. H.

Vergleichsaufwand durch den Betriebsertrag gedeckt zu 80 bis 90 v. H.

Vergleichsaufwand durch den Betriebsertrag gedeckt unter 80 v. H.

NW = Nordwestdeutschland
(Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen)

S = Süddeutschland
(Hessen, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, Bayern)

NRW = Nordrhein-Westfalen

NS = Niedersachsen

*) Vergl. „Grüner Bericht 1958“, a. a. O., S. 113

**Deckung von Vergleichslohn und Betriebsleiterzuschlag
sowie Verzinsung des Betriebskapitals durch das Betriebseinkommen*)**

Wirtschaftsjahr 1956/57

Bodennutzungssystem	Einheitswert DM/ha LN	Gebiet	Deckung von Vergleichslohn und Betriebsleiterzuschlag durch das Betriebseinkommen in v. H.				Verzinsung des Betriebskapitals bei Ansatz von Vergleichslohn und Betriebsleiterzuschlag in v. H.			
			Betriebsgrößenklasse in ha LN				Betriebsgrößenklasse in ha LN			
			bis 10	10 bis 20	20 bis 50	über 50	bis 10	10 bis 20	20 bis 50	über 50
Hackfruchtbaubetriebe	1 060	NW	100	98	100	100	0,5	0	3,9	4,2
Hackfruchtbaubetriebe	1 960	S	92	100	100	100	0	1,0	2,1	3,4
Hackfruchtbaubetriebe	1 470	S	90	100	100	100	0	0,1	2,1	3,3
Getreide-Hackfruchtbaubetriebe	1 910	NW	.	77	100	100	.	0	1,0	4,7
Hackfrucht-Getreidebaubetriebe	2 010	NW	85	80	99	100	0	0	0	3,3
Zuckerrübenbaubetriebe	2 260	NRW	91	100	100	100	0	1,4	0,3	2,9
Getreide-Hackfruchtbaubetriebe	1 300	NW	85	90	93	100	0	0	0	2,0
Zuckerrübenbaubetriebe	2 320	NS	85	86	100	100	0	0	0,3	0,9
Getreide-Hackfruchtbaubetriebe	630	NW	.	97	100	.	.	0	0,7	.
Hackfrucht-Getreidebaubetriebe	1 170	NW	88	89	99	98	0	0	0	0
Kartoffelbaubetriebe	960	NS	77	81	87	100	0	0	0	2,1
Futterbaubetriebe	630	NW	79	79	97	.	0	0	0	.
Hackfrucht-Getreidebaubetriebe	650	NW	72	91	98	.	0	0	0	.
Hackfrucht-Getreidebaubetriebe	1 970	S	90	91	96	100	0	0	0	1,1
Hackfrucht-Getreidebaubetriebe	1 260	S	82	85	88	100	0	0	0	0,1
Hackfrucht-Getreidebaubetriebe	670	S	77	80	96	.	0	0	0	.
Futterbaubetriebe	980	NW	93	85	92	.	0	0	0	.
Futterbaubetriebe	1 820	NW	.	95	87	98	.	0	0	0
Futterbaubetriebe	1 190	NW	82	92	88	92	0	0	0	0
Getreide-Hackfruchtbaubetriebe	2 120	S	79	78	.	.	0	0	.	.
Futterbaubetriebe	1 100	S	76	81	88	98	0	0	0	0
Getreide-Hackfruchtbaubetriebe	1 140	S	77	81	86	85	0	0	0	0
Getreide-Futterbaubetriebe	1 120	S	74	79	87	87	0	0	0	0
Getreide-Hackfruchtbaubetriebe	680	S	75	76	89	76	0	0	0	0
Futterbaubetriebe	640	S	77	70	81	.	0	0	0	.
Getreide-Futterbaubetriebe	630	S	68	76	71	.	0	0	0	.

Vergleichslohn gedeckt zu 100 v. H.; Verzinsung des Kapitals über 3 1/3 v. H.

Vergleichslohn gedeckt zu 100 v. H.; Verzinsung des Kapitals 0,1 bis 3 1/3 v. H.

Vergleichslohn nicht voll gedeckt; keine Kapitalverzinsung

NW = Nordwestdeutschland
(Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen)

S = Süddeutschland
(Hessen, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, Bayern)

NRW = Nordrhein-Westfalen

NS = Niedersachsen

*) Vergl. „Grüner Bericht 1958“, a. a. O., S. 117

Darüber hinaus wird nur von einem geringen Teil der Betriebe ein Einnahmen-Ausgaben-Überschuß erzielt, der ausreichte, um neben dem Vergleichslohn und dem Betriebsleiterzuschlag auch eine angemessene Verzinsung des Betriebskapitals zu gewähren.

Die vorstehenden Übersichten zeigen, welche Deckung oder Unterdeckung der „Grüne Bericht 1958“ für die einzelnen Betriebssysteme bezüglich Vergleichslohn, Betriebsleiterzuschlag und Verzinsung je nach Gebiet und durchschnittlichem Einheitswert der Nutzfläche angibt¹⁴²⁾. Aus diesen Angaben sind jedoch keine Rückschlüsse auf die Gesamteinkommensdisparität der Landwirtschaft möglich. Dazu fehlen die Angaben über die zahlenmäßige Stärke der einzelnen in der Übersicht aufgeführten Betriebsgruppen.

Das Verhältnis von Aufwand und Ertrag der landwirtschaftlichen Erzeugung in der BRD stellt sich noch ungünstiger dar, wenn man berücksichtigt, in welchem Umfang staatliche Zuwendungen der Landwirtschaft zugute kommen. Seit ihrem Bestehen hat die Bundesrepublik die landwirtschaftliche Erzeugung mit staatlichen Mitteln in zunehmendem Umfang unterstützt. Die finanziellen Leistungen aus dem Bundeshaushalt betragen einschließlich Krediten, Zuwendungen aus dem Lastenausgleich und von ERP-Mitteln zuzüglich den Befreiungen von der Umsatzsteuer:

	Mill. DM	davon Grüner Plan
1953	827,5	
1954	932,5	
1955	1 225,2	
1956	2 148,8	656,5
1957	3 095,9	1 211,5

Diese finanziellen Zuwendungen lassen sich in unmittelbare Zuschüsse an die landwirtschaftlichen Betriebe zur kurzfristigen Einkommensverbesserung einerseits (a)¹⁴³⁾ und Aufwendungen zur Verbesserung der Agrarstruktur, der landwirtschaftlichen Arbeits- und Lebensverhältnisse und zur Unterstützung von Forschung, Ausbildung und Betriebsberatung (b) unterscheiden. Weitere Beträge (c) entfallen auf Zuschüsse auf Grund des

¹⁴²⁾ Ebenda S. 112 ff. Als durchschnittlicher Vergleichslohn wird für 1956/57 bei Männern 4 848 DM und bei Frauen 2 859 DM angenommen; der Betriebsleiterzuschlag wurde mit 50 DM je ha angesetzt.

¹⁴³⁾ Wittern weist allerdings nach, daß die Zuwendungen zur kurzfristigen Einkommensverbesserung unter bestimmten Voraussetzungen „an der Landwirtschaft vorbeifließen“. Die Milchqualitätsförderung von 4 bzw. 3 Pfennig je Kilo habe zu einem Anstieg der Milcherzeugung und vor allem der Milchablieferung an die Molkereien geführt, über die der Qualitätszuschlag die Erzeuger erreicht. Der Frischmilchverbrauch blieb bei gleichbleibenden Verbraucherpreisen unverändert. Die Mehrlieferung von Milch sollte deshalb bei der Verbutterung untergebracht werden. Die Buttererzeugung der Molkereien stieg im Wirtschaftsjahr 1956/57 um 17%. Infolge der Angebotssteigerung mußte der Erzeugermilchpreis um 1,5 Pfennig gesenkt werden (der Butterpreis ist um 25 bis 30 Pfennig je Kilo gesunken). „Damit sind von den 3 Pfennig, die im Wege der Qualitätsförderung oben auf den Milchpreis aufgestockt wurden, 1,5 Pfennig infolge der verschlechterten Milch-

Lastenausgleichsgesetzes, aus ERP-Mitteln und anderen Aufwendungen aus Haushaltsmitteln, deren Verwendungszweck nicht eindeutig zu ersehen ist sowie auf Steuerbegünstigungen¹⁴⁴).

Diese Aufwendungen betragen nach (a), (b) und (c) unterschieden in

Millionen DM:	a	b	c
1953	310	187	320,5
1954	253	306,2	373,3
1955	590	310	325,2
1956	710	690	798,8
1957	1 600	835	660,9

Wenn auch die Leistungen der Gruppe (b) die Ertrags- und Aufwandslage der einzelnen landwirtschaftlichen Betriebe nicht unmittelbar beeinflussen — bei Gruppe (c) ist der Verwendungscharakter aus der Position selbst nicht zu ersehen, bei den Umsatzsteuerbegünstigungen hängt die Wirkung davon ab, ob die Umsatzsteuer auf die Abnehmer abgewälzt werden könnte — so muß doch angenommen werden, daß die Gesamtheit der Leistungen das Verhältnis von Aufwand und Ertrag zu Gunsten der landwirtschaftlichen Betriebe beeinflußt. Setzt man dazu nun noch in Rechnung, daß die Verkaufserlöse der Landwirtschaft ohne die EVSt um ca. 2,83 Mrd. DM niedriger wären und sich damit, wenn man diesen Begriff hier einmal verwenden darf, die Gesamteinkommensdisparität der Landwirtschaft in Höhe der geschätzten 3,3 Mrd. DM um nochmals 2,83 Mrd. DM vergrößerte, dann zeigt sich, daß die deutsche Landwirtschaft ohne staatliche Zuwendungen und ohne Außenhandelsschutz in ihrem heutigen Umfang keinen Bestand hätte, so daß eine „ersatzlose“ Beseitigung der EVSt unter Berücksichtigung der agrarpolitischen Zielsetzung vorerst nicht in Betracht kommt.

Auch ein Vergleich der Arbeitsproduktivität in der Landwirtschaft gegenüber der übrigen Wirtschaft spiegelt den relativ unproduktiven Arbeits-einsatz in der Landwirtschaft mit der Folge geringer oder ungenügender Einkommen wieder.

1950 betrug der Anteil der in der Landwirtschaft Beschäftigten an der Wertschöpfung in der Bundesrepublik 11,2%, der Anteil der in der Landwirtschaft Beschäftigten an der Gesamtbeschäftigtenzahl dagegen 30,6%. Für 1956 lauten die entsprechenden Zahlen 8,3% und 23,3% (vergl. die folgenden Tabellen 6 und 7).

verwertung am Markt unten wieder herausgefallen. 400 Mill. DM beträgt z. Zt. die Milchpreisförderung. Die Hälfte davon, also 200 Mill. DM, erhält nicht mehr die Landwirtschaft.“

Vergl. Wittern, Klaus, „Grüner Plan aus anderer Sicht“ in: „Der Volkswirt“, Frankfurt/M., Jg. 12, 1958, Nr. 30, S. 1454.

¹⁴⁴) Die Steuerbegünstigungen der Landwirtschaft beschränken sich nicht auf die Umsatzsteuer. Zu erwähnen sind die Befreiung von der Gewerbesteuer und die Sonderbestimmungen des Einkommensteuergesetzes bei der Versteuerung von Einkommen aus Land- und Forstwirtschaft.

Tabelle 6

Wertschöpfung nach Wirtschaftsbereichen¹⁾
 (Netto-Inlandsprodukt zu Faktorkosten)
 in Mrd. DM

	1950	1954	1956 (vorläufig)	1957 (geschätzt)
Wertschöpfung insgesamt	76,3	118,1	148,6	161
davon Landwirtschaft ohne Forst- und Fischwirtschaft	7,7	10,1	11,4	12
Anteil der Landwirtschaft in %	10,0	8,6	7,7	7,5
Forstwirtschaft und Fischerei	0,8	1,3	1,4	1,4
Anteil der Landwirtschaft mit Forst- und Fischwirt- schaft in %	11,2	9,6	8,6	8,3

Tabelle 7

Beschäftigte der Landwirtschaft und der Gesamtwirtschaft
 in 1000²⁾

	1950	1954	1956
Beschäftigte insgesamt (Ende September)	20 738	23 079	24 803
davon Landwirtschaft (ständig und nichtständig Beschäftigte)	6 761	6 053	5 700
Verhältnis der in der Landwirt- schaft Beschäftigten zur Ge- samtbeschäftigtenzahl in %	30,6	(54/55) 26,7	(56/57) 23,3

¹⁾ Vergl. „Grüner Bericht 1958“, a. a. O., S. 9 und „Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten“, a. a. O., S. 11 (Tab. 19).

²⁾ Vergl. „Statistisches Jahrbuch der Bundesrepublik Deutschland 1952“, S. 110 und „Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten“, a. a. O., S. 9 (Tab. 12) und S. 45 (Tab. 75).

Tabelle 8

Vollarbeitskräfte in der Landwirtschaft¹⁾
in Betrieben mit mindestens 0,5 ha landw. Nutzfläche in 1000

	1954/55	1956/57
<i>Familienarbeitskräfte</i> ständig, voll oder teilweise beschäftigt	3 815	3 412
nicht ständig beschäftigt	1 432	1 522
<i>Fremdarbeitskräfte</i>	806	760
Arbeitskräfte insgesamt, umgerechnet auf <i>Vollarbeitskräfte</i>	3 202	2 877
in % der Gesamtbeschäftigtenzahl	13,8	14,5

¹⁾ Vergl. „Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten“, a. a. O., S. 45 (Tab. 75).

Aus diesen Zahlen läßt sich ableiten, daß die Produktivität¹⁴⁵⁾ der in der Landwirtschaft Beschäftigten 1954 und 1956 fast nur 30% der Produktivität der Beschäftigten im Bundesdurchschnitt betragen hat. Dieses Bild verschiebt sich allerdings wesentlich zu Gunsten der Landwirtschaft, wenn man die Zahl der in der Landwirtschaft Beschäftigten, die auch die nicht ständig und die nicht voll in der Landwirtschaft Beschäftigten mit einschließt, auf Vollarbeitskräfte umrechnet (vergl. Tab. 8). Damit reduziert sich die Zahl der Beschäftigten um fast 50%, und die Produktivität der in der Landwirtschaft Beschäftigten erhöht sich entsprechend, nämlich auf über 60% der durchschnittlichen Arbeitsproduktivität in der BRD. Stellt man die Produktivität der in der Landwirtschaft Beschäftigten der Produktivität der in der restlichen Wirtschaft Beschäftigten gegenüber, dann ist das Verhältnis für die Landwirtschaft ungünstiger. Aus der folgenden Übersicht (Tab. 9) ergibt sich, daß 1954 die Wertschöpfung der in der Landwirtschaft Beschäftigten (in Vollarbeitskräften gerechnet) mit 42% und 1956 mit 37% hinter der durchschnittlichen Wertschöpfung der in der übrigen Wirtschaft Beschäftigten erheblich zurückgeblieben ist.

Die von 1954 bis 1956 eingetretene Verbesserung der Produktivität der Landwirtschaft ist auf den Beschäftigungsrückgang in der Landwirtschaft zurückzuführen. Diese Abnahme beträgt seit 1950 1 Million Beschäftigte (vergl. Tab. 7). Daneben hat aber auch die Zunahme der jährlichen Zuwendungen des Staates von 1954 bis 1956 um mehr als 1 Milliarde DM zu dieser Verbesserung beigetragen.

¹⁴⁵⁾ Über den Begriff der Produktivität s. S. 6. Die Entwicklung der Produktivität in den großen Wirtschaftsbereichen wird in „Wirtschaft und Statistik“, a. a. O., S. 151, ebenfalls näher dargestellt.

Tabelle 9

	1954	1956
Wertschöpfung der Landwirtschaft	10,1 Mrd. DM	11,4 Mrd. DM
Wertschöpfung der übrigen Wirtschaft	108,0 Mrd. DM	137,2 Mrd. DM
Beschäftigte der Landwirtschaft	3 202 000	2 877 000
Beschäftigte der übrigen Wirtschaft	19 868 000	21 926 000

Der Rückgang der Beschäftigtenzahl wird von einer Strukturänderung in der Betriebsgröße begleitet. Insgesamt hat sich die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe

von 1949 bis 1957 um 140 000 = 7,4%

von 1955 bis 1957 um 45 000 = 2,5%

verringert.

Diese Abnahme beschränkte sich im wesentlichen auf Betriebe mit einer landwirtschaftlichen Nutzfläche zwischen 0,5 und 10 ha¹⁴⁶⁾. Die Zahl der Betriebe mit einer Nutzfläche zwischen 10 und 50 ha nahm dagegen nicht nur relativ, sondern auch absolut zu. Diese Entwicklung wurde durch die staatlichen Zuwendungen zur Flurbereinigung, Aussiedlung und Aufstockung wesentlich gefördert.

Inwieweit auf diesem Wege die Produktivität der in der Landwirtschaft Beschäftigten weiter gesteigert werden kann, ist nicht abzuschätzen. Die Unterschiede der Produktivität des Arbeitseinsatzes in der Landwirtschaft und in der übrigen Wirtschaft sind jedoch so erheblich, daß eine Angleichung in absehbarer Zeit nicht zu erwarten ist.

2. Folgerungen aus dem Verhältnis von Aufwand und Ertrag der landwirtschaftlichen Erzeugung

Grundsätzlich läßt sich feststellen, daß die Einkommen der in der Landwirtschaft Beschäftigten infolge des Verhältnisses von Aufwand und Ertrag in der Landwirtschaft hinter den Einkommen in anderen Wirtschaftszweigen zurückbleiben. Es gibt keine Anhaltspunkte dafür, in welcher Zeit und in welchem Umfang das Aufwand- und Ertragsverhältnis und die Arbeitsproduktivität für die Mehrzahl der landwirtschaftlichen Betriebe so verbessert werden können, daß die deutsche Landwirtschaft in den internationalen Wettbewerb eingeordnet werden oder wenigstens einer freieren Handhabung der Einfuhr standhalten könnte. Die vorangegangene Darstellung läßt zwar offen, in welchem Umfang bereits heute landwirtschaftliche Betriebe ein Aufwands-Ertrags-Verhältnis erreicht haben, das sowohl ein den anderen Wirtschaftszweigen entsprechendes Arbeitseinkommen,

¹⁴⁶⁾ Vergl. „Grüner Bericht 1958“, a. a. O., S. 13.

als auch eine angemessene Verzinsung des Betriebskapitals gewährleistet. Es wurde auch nicht darauf eingegangen, ob nicht auch noch in anderen Wirtschaftszweigen eine unterdurchschnittliche Arbeitsproduktivität festzustellen ist und unterdurchschnittliche Arbeitseinkommen erzielt werden, ohne daß in dem Umfang wie für die Landwirtschaft staatliche Zuwendungen den einzelnen Betrieben zufließen. Schließlich blieb offen, inwieweit das Zurückbleiben der Einkommen der in der Landwirtschaft Beschäftigten gegenüber den Beschäftigten in anderen Wirtschaftszweigen eine internationale Erscheinung ist und inwieweit den geringeren Einkommen ökonomisch inadäquate Vorteile gegenüberstehen, die auch das Wesen der landwirtschaftlichen Arbeit soziologisch charakterisieren.

Trotz dieser offen gebliebenen Fragen wäre die Forderung nach ersatzloser Beseitigung der EVSt irrational. Die Betrachtungen über die Produktivität in der Landwirtschaft und über das Verhältnis von Aufwand und Ertrag der einzelnen Betriebsgruppen, die ohnehin schon ein ungünstiges Bild von der Lage der Landwirtschaft geben, gingen von einem inländischen Preisniveau aus, das wesentlich von den EVSt zu Gunsten der deutschen Landwirtschaft bestimmt wird. Bei freier Preisbildung im Inland müßte die landwirtschaftliche Erzeugung in der BRD zurückgehen.

Zahlreiche Betriebe, die ihre Durchschnittskosten nicht den Einfuhrpreisen anpassen können, würden voraussichtlich aufgegeben, andere Betriebe müßten versuchen, durch extensiveren Anbau ihre Durchschnittskosten zu senken. Da sich aber die Agrarpolitik der Bundesregierung die Erhaltung der deutschen Landwirtschaft in ihrem heutigen Umfang zum Ziel gesetzt hat, kann die Forderung nach Beseitigung der EVSt wegen ihrer erheblichen Mängel von wissenschaftlicher Seite nur mit Aussicht auf Widerhall gestellt werden, wenn zugleich auch ein Weg gezeigt wird, der dem agrarpolitischen Ziel der Bundesregierung Rechnung trägt, wobei davon ausgegangen werden kann, daß eine Einkommensübertragung zu Gunsten der Landwirtschaft vor allem auch aus außerökonomischen Gründen von Bundestag und Bundesregierung als zweckmäßig angesehen wird¹⁴⁷).

¹⁴⁷) Teichmann, Ulrich, a. a. O., S. 178 ff., führt zu dem Verhältnis von Wirtschaftspolitik zu anderen politischen Gesichtspunkten u. a. aus: „Es kann mitunter, nicht ökonomisch, jedoch politisch zweckmäßiger sein, einen Einkommensausgleich vorzunehmen, als den Zuwachs des Sozialprodukts zu fördern, wenn eine Alternative zwischen beiden besteht. Ja, es kann sogar zweckmäßiger sein, einen Einkommensausgleich auf Kosten einer Steigerung des Sozialprodukts vorzunehmen, wenn dadurch der soziale Frieden erhalten bleibt, und dies war — wohl nicht zu Unrecht — stets das erste Ziel aller Politik, die nicht durch Übermut oder Blindheit gezeichnet war. Aber mitunter zielte der Interventionismus letztlich noch nicht einmal auf einen Einkommensausgleich ab, sondern lediglich darauf, einen Status quo zu erhalten, um damit gerade in Zeiten stärkerer wirtschaftlicher Dynamik Menschen vor der Notwendigkeit zu bewahren, Änderungen in ihren Gewohnheiten vornehmen zu müssen. Eine von außen aufgezwungene Änderung von Gewohnheiten — gleich, ob sie zum Schlechteren oder zum Besseren geschieht — ruft bekanntlich sehr leicht Unruhe, Widerstand und Ablehnung hervor.“

VI. SUBVENTIONEN AN STELLE VON EINFUHR- UND VORRATSSTELLEN

Unsere Wirtschaftsordnung strebt nach Durchsetzung der Leistungskonkurrenz durch Schaffung und Wiederherstellung eines freien und vollständigen Wettbewerbs; ihr wichtigstes Instrument ist der freie Preis als Knappheitsmesser¹⁴⁸). Da alle Preise untereinander in Beziehung stehen (Interdependenz der Preise), bedarf es weitgehender staatlicher Eingriffe, wenn auf Teilmärkten die Funktion der freien Preisbildung, die Produktion und ihre Verteilung zu steuern, außer Kraft gesetzt wird. Die Preislenkung für Marktordnungsprodukte durch die EVSt im Inland in einer sonst auf freier Preisbildung beruhenden Wirtschaftsordnung bringt die Tendenz zu immer weiteren Eingriffen in den Markt mit sich. Die Eingriffe der EVSt, in den nur auf den ersten Blick einfach erscheinenden, in Wirklichkeit aber wegen des Allzusammenhangs der Preise komplizierten Mechanismus freier Preisbildung gehören zu den Mängeln dieses Systems, die seine Beseitigung erstrebenswert erscheinen lassen.

Zu den weiteren Mängeln des Systems der EVSt wurde u. a. gezählt, daß die globale Wirkungsweise solchen Betrieben Differentialrenten zuschwemmt, deren Grenzkosten bei der Erzeugung der Marktordnungsprodukte unter dem Preis der EVSt liegen oder zu unwirtschaftlicher Produktionssteigerung in einzelnen Betrieben verleitet. So ist zu vermuten, daß ein erheblicher Teil der Belastung der Verbraucher (durch das Gefälle zwischen Inlands- und Einfuhrpreisen) von Differentialrenten verschluckt wird oder in unwirtschaftlicher, intensiver Bebauung untergeht, daß die Belastung der Verbrauchsausgaben demnach in diesem Umfang nicht notwendig wäre, um das agrarpolitische Ziel der Erhaltung der landwirtschaftlichen Betriebe zu erreichen.

Diese Nachteile des Systems der EVSt legen den Gedanken nahe, die Agrarpreise in der Bundesrepublik durch Freigabe der Einfuhren und der Inlandspreise und durch Herstellung vollkommenen Wettbewerbs auf das Niveau der Einfuhrpreise absinken zu lassen und denjenigen Betrieben, die bei diesen Preisen trotz Ausnutzung aller technischen Möglichkeiten

¹⁴⁸) Vergl. Seraphim, Hans-Jürgen, Kritische Bemerkungen zur Begriffs- und Wesensbestimmung der sozialen Marktwirtschaft in: „Wirtschaftsfragen der freien Welt“, a. a. O., S. 190, mit zahlreichen weiteren Literaturhinweisen über die gegenwärtige Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik Deutschland.

nicht fortbestehen könnten, mit Hilfe staatlicher Zuwendungen im Umfang eventueller Aufwands- oder Kostenüberschüsse den Fortbestand zu ermöglichen.

Auch die Zugehörigkeit der Bundesrepublik zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, die eines Tages die Angleichung der Agrarpreise dieser sechs Länder bringt, lenkt die Überlegungen über die Möglichkeiten und die Mittel der künftigen Agrarpolitik in diese Richtung.

Die Bundesrepublik hatte 1957/58 gegenüber Belgien, den Niederlanden, Frankreich und Italien die höchsten Erzeugerpreise für Roggen, für Futtergetreide, für Zuckerrüben und für Milch; die deutschen Erzeugerpreise für Weizen lagen nach denen Italiens an zweithöchster Stelle¹⁴⁹). Es kann nicht erwartet werden, daß die Angleichung der Agrarpreise dieser sechs Länder der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft auf dem deutschen Niveau vorgenommen wird. Welcher Mittel sich auch immer die künftige gemeinsame Agrarpolitik der sechs EWG-Länder bedienen wird, so muß für die Bundesrepublik doch damit gerechnet werden, daß auf die Dauer nicht über den Preis, wenigstens nicht in dem seitherigen Umfang, die Kostendeckung der bestehenden landwirtschaftlichen Betriebe durchgesetzt werden kann.

Auf Grund des Landwirtschaftsgesetzes fließen den landwirtschaftlichen Betrieben bereits heute Subventionen in erheblichem Umfang zu. Die Subventionen haben sehr unterschiedlichen Charakter. Ziel der Subventionen ist die Erhaltung und Verbesserung der landwirtschaftlichen Erzeugung in der Bundesrepublik. Es liegt darum nahe, zu prüfen, ob in Anlehnung an die Zuwendungen, auf Grund des Landwirtschaftsgesetzes, trotz einer Freigabe der Einfuhren mit der wahrscheinlichen Folge der Anpassung der Inlandspreise an die Einfuhrpreise der Fortbestand der landwirtschaftlichen Betriebe in der Bundesrepublik gesichert werden kann. Ohne Klarheit über die Art der staatlichen Zuwendungen, die in Betracht kommen, um auf das System der EVSt verzichten zu können, lassen sich die Möglichkeit des Übergangs von EVSt zu Subventionen und ihre Auswirkungen nicht beurteilen.

A. WEGE UND ARTEN DER SUBVENTIONIERUNG

„Geldliche oder Geldwerte-Zuwendungen, die von Gemeinwirtschaften anderen Wirtschaftseinheiten zu festgelegten produktionswirtschaftlichen Zwecken ohne Gegenleistung gewährt werden, werden als Subventionen

¹⁴⁹) Vergl. Grupe, D., Die Getreidewirtschaft im Gemeinsamen Markt in: „Agrarwirtschaft“, Jg. 7, 1958, S. 165 ff. und Busch, W., ebenda S. 185 ff. Verfasser geben allerdings z. T. voneinander abweichende Preise an, was anscheinend darauf zurückzuführen ist, daß Busch vom gewogenen Mittel der Preise der verschiedenen Qualitäten ausgeht und Grupe die Qualitätsunterschiede unberücksichtigt läßt.

bezeichnet¹⁵⁰⁾. Unter diese Definition des Begriffs Subventionen lassen sich staatliche Zuwendungen der vielfältigsten Formen und der unterschiedlichsten Wirkungen einordnen.

Bei dem Versuch, die möglichen Arten der Subventionen nach generellen Gesichtspunkten zu ordnen, gelangt man zu folgender Gegenüberstellung, die auch bei der weiteren Betrachtung dieses Zusammenhangs dienlich ist:

- aa) allgemeine oder individuelle Subventionen
- bb) Produzenten- oder Verbrauchersubventionen
- cc) Stützungs- (Erhaltungs-) oder Erziehungs- (Förderungs-) Subventionen.

Zu aa)

Allgemeine Subventionen kommen einem mehr oder weniger großen Kreis von Wirtschaftssubjekten zugute, unabhängig von den individuellen Verhältnissen. Unter allgemeine Subventionen fallen z. B. solche, die der Verbilligung von Produktions- und Konsumgütern dienen, sei es, daß die Subventionen über den Anbieter oder über den Nachfrager der Güter gewährt werden. Ein Beispiel für allgemeine Subventionen sind die Düngemittel-Subventionen und Subventionen zur Verbilligung des Dieselmotors in der Landwirtschaft. Die individuelle Berechtigung, in den Genuß der Subventionen zu kommen, wird nicht überprüft oder vorausgesetzt, sie wird generell unterstellt.

Bei der individuellen Subvention dagegen ist oft der Nachweis bestimmter subjektiver Voraussetzungen erforderlich. Ein Indiz für individuelle Subventionen ist das Erfordernis eines entsprechenden Antrags an die die Subventionen gewährende Behörde oder Institution, die auch privatwirtschaftlichen Charakter haben kann. Individuelle Subventionen sind die Kredithilfen des „Grünen Plans“ zur Aufstockung, d. h. zur Vergrößerung der landwirtschaftlichen Betriebe und insbesondere zur Aussiedlung landwirtschaftlicher Betriebe aus den Gemeinden in die Gemarkung. Denkbar sind auch individuelle Subventionen dergestalt, daß der jeweilige Aufwandsüberschuß der Betriebe durch Zuwendungen gedeckt wird. Subventionen dieser Art sind im „Grünen Plan“ nicht enthalten.

Zu bb)

Die Unterscheidung der Subventionen nach Produzenten- und Verbrauchersubventionen ergibt sich aus der Wirkung. Verbrauchersubventionen sind heute oft die notwendige Folge von Preisbestimmungen; sie werden darüber hinaus bei freier Preisbildung den Beziehern kleinerer Einkommen gewährt, wenn die Preise als relativ hoch angesehen werden. Die An-

¹⁵⁰⁾ So Buchholz, Hans Walter, Subventionen, Eine theoretische und praktische Betrachtung unter besonderer Berücksichtigung der Subventionen in Westdeutschland nach 1945, Frankfurter Diss. 1951, S. 67, vergl. auch Meinhold, Wilhelm, Stichwort „Subventionen“ in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Stuttgart, Tübingen, Göttingen, 1958, 19. Lieferung, S. 236 ff.

wendung von Verbrauchersubventionen beschränkt sich meist auf Konsumgüter. Erzeugersubventionen dagegen sind entweder Verbilligungen von Produktionsmitteln oder Zuschläge zu den Erlösen bestimmter Produkte. Erzeugersubventionen dienen meist der Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit bestimmter Betriebe, z. B. der inländischen Betriebe gegenüber den ausländischen.

Eine als Erzeugersubvention gedachte Zuwendung kann nachträglich eine Verbrauchersubvention werden. Sowohl die Milchpreiszuschläge als auch die Düngemittelverbilligungen des „Grünen Plans“, die dazu bestimmt sind, das Ertrags-Aufwands-Verhältnis der landwirtschaftlichen Betriebe zu Gunsten der landwirtschaftlichen Erzeuger zu verbessern, kommen heute nur noch teilweise den landwirtschaftlichen Erzeugern zugute, im übrigen bedeuten sie eine Verbrauchersubvention¹⁵¹⁾.

Zu cc)

Erhaltungs- oder Stützungssubventionen, die immer nur Erzeugersubventionen sein können, setzen Betriebe in die Lage, Produktionsmittel weiterhin zu beschäftigen und zu vergüten, obschon die durch diese Produktionsmittelkombination erzeugten Produkte am Markt keinen dem Einsatz der Produktionsmittel entsprechenden Erlös finden. Die Differenz zwischen Aufwendungen und Erträgen wird durch Subventionen beglichen¹⁵²⁾. Sie können individuell oder allgemein gewährt werden.

Erziehungs- oder Förderungssubventionen sind dagegen derart zweckgebunden, daß sie die Rentabilität der einzelnen Betriebe notwendigerweise verbessern¹⁵³⁾. Reine Erhaltungssubventionen sind z. B. die Zuwendungen des „Grünen Plans“ zur Verbilligung der Düngemittel und des Dieselkraftstoffes, während unter den Begriff der Förderungssubventionen insbesondere die Aufwendungen zur Flurbereinigung, zur Elektrifizierung, zur Wasserversorgung und zur Besserung und Erweiterung des Wegebau zählen, desgl. die Zuwendungen für Aufstockung und Aussiedlung einzelner Betriebe.

Bei der Überprüfung der Frage, durch welche Art der Subventionierung das System der EVSt ersetzt werden könnte, bleiben Verbrauchersubventionen ohne weiteres außer Betracht. Mit Rücksicht auf die agrarpolitische Zielsetzung scheidet auch die Beschränkung auf Förderungssubventionen vorerst aus. So bleibt zu klären, ob die Erhaltungssubventionen allgemeinen oder individuellen Charakter haben sollen. Da die globale Wirkungsweise der EVSt mit der Folge, daß Differentialgewinne entstehen können, als ein wesentlicher Mangel dieses Systems angesehen wurde, liegt es nahe, zunächst zu prüfen, ob die EVSt durch individuelle Erzeugersubventionen ersetzt werden können.

¹⁵¹⁾ Vergl. Wittern, Klaus, a. a. O.

¹⁵²⁾ Vergl. Buchholz, Hans Walter, a. a. O., S. 71 ff.

¹⁵³⁾ Vergl. Ziegler, Günther, Subventionen in der Marktwirtschaft, Kölner Diss. 1955, S. 93.

1. Individuelle oder allgemeine Subventionen?

Denkbar wäre zunächst eine Form der Subventionierung, die für jeden einzelnen Betrieb die Überschüsse der Aufwendungen über die Erträge ausgleicht. Die Aufwandsüberschüsse müßten individuell, d. h. von jedem einzelnen Betrieb ermittelt und staatlich überprüft werden, so wie umgekehrt die Einkommenssteuer abgeführt und kontrolliert wird. Die Möglichkeit einer solchen betriebsindividuellen Subventionierung erwähnt z. B. auch Marbach¹⁵⁴⁾, der dazu in Verbindung mit den Nachteilen generell wirkender Interventionen ausführt: „Aus außerwirtschaftlichen Gründen können in der Landwirtschaft objektiv schwache Grenzbetriebe, auf denen eine anerkannt tüchtige Bauernfamilie sitzt, Hilfe erhalten. Soweit tunlich, sollte diese Hilfe aber so gestaltet werden, daß sie nicht automatisch zu Differentialrenten anderwärts führt. Damit ist die Frage aufgeworfen, ob die agrare Interventionshilfe (statt vornehmlich über den Preis ‚ungezielt‘ zu erfolgen) nicht etwas differenzierter, d. h. in stärkerem Maße als bishin ‚gezielt‘ vor sich gehen könnte. Ich habe in diesen Dingen Erfahrung genug, um zu wissen, wie außerordentlich schwer das ist. Aber der Gedanke, Verteilungsinterventionen z. T. unter möglichster Vermeidung von *allgemein* wirkenden Preiskonsequenzen und Rentenzuschwemmungen vorzunehmen, ist so bestechend, daß er trotz der praktisch schweren Durchführung zur Diskussion gestellt werden darf.“

Wie aus einer weiteren Bemerkung Marbachs zu ersehen ist, denkt er in diesem Zusammenhang, auf die Schweiz bezogen, daran, daß derartige individuelle Subventionen von den „gutgeleiteten Bauernhilfskassen“ auf Grund individueller Untersuchungen ausgegeben werden könnten¹⁵⁵⁾.

Individuelle Erhaltungssubventionen kennt der „Grüne Plan“ nicht. Der Ersatz der EVSt durch derartige Subventionen würde jedoch die Subventionen des „Grünen Plans“ zur Verbesserung der allgemeinen Arbeitsbedingungen, so z. B. diejenigen für Wegebau, Flurbereinigung, Elektrifizierung, Forschung und Unterrichtung nicht überflüssig machen, weil sie sich günstig auf das Ausmaß des individuellen Subventionsbedarfs auswirken. Demgegenüber würden generelle Erhaltungssubventionen, etwa zur Verbilligung einzelner Kostengüter oder Verbesserung der Erlöse, entbehrlich.

Gegen den individuellen Ausgleich von Aufwand und Ertrag erheben sich grundsätzliche Bedenken. Diesen Bedenken ist aber teilweise zu begegnen.

Der schwerwiegendste Einwand wäre der, daß durch derartige individuelle Subventionen das Leistungsstreben untergraben wird, weil praktisch eine Garantie des Ausgleichs von Aufwand und Ertrag ohne Rücksicht auf die Wirtschaftlichkeit der Betriebsführung gewährt würde. Dem könnte

¹⁵⁴⁾ Vergl. Marbach, Fritz, Zur Frage der wirtschaftlichen Staatsintervention, Bern 1950, S. 242.

¹⁵⁵⁾ Ebenda S. 233.

jedoch in der Form entgegengewirkt werden, daß die Ertrags-Aufwands-Differenz grundsätzlich nicht voll erstattet wird (z. B. könnten der Lohn des Betriebsinhabers und der familieneigenen Arbeitskräfte, der Betriebsleiterzuschlag und die Verzinsung des Eigenkapitals nur begrenzt als Aufwand anerkannt werden). Weiterhin könnte man die einzelnen Aufwandsdifferenzen nur zu unterschiedlichen Prozentsätzen erstatten, d. h. je höher die Aufwandsdifferenz, desto niedriger der Erstattungsprozentsatz. An dieses Problem denkt offenbar auch Marbach, wenn er die betriebsindividuelle Subvention auf „tüchtige Bauernfamilien“ beschränkt wissen will.

Vor allem aber auch die technischen Schwierigkeiten einer betriebsindividuellen Subvention führen zu Einwänden, zumal ein Großteil der landwirtschaftlichen Betriebe keine Buchführung kennt. Für nichtbuchführende Landwirte müßte deshalb evtl. die Ertrags-Aufwands-Differenz über Meßbetriebe ermittelt werden.

Denkbar wäre aber auch, daß das Aufwands-Ertrags-Verhältnis generell, d. h. auch für buchführende Betriebe, nach den Kosten und Erlösen der Meßbetriebe ermittelt und damit die Subventionen „objektiv“ zugeteilt würden. Eine solch objektiv-individuelle Ermittlung von Aufwand und Ertrag setzte die Berücksichtigung der verschiedenen Betriebsgrößen, Betriebsstrukturen (Betriebssysteme) und der unterschiedlichen Anbaubedingungen in den einzelnen Anbaugebieten voraus. Gegen den Ausgleich der Ertrags-Aufwands-Differenz durch Subventionen gemäß den Ergebnissen von Meßbetrieben lassen sich jedoch gleichfalls Bedenken vorbringen. Vor allem dann, wenn solche Meßbetriebe Staatsbetriebe oder staatlich kontrollierte Betriebe sind. Daraus könnte sich eine staatliche Bevormundung ergeben, die alle Nachteile planwirtschaftlicher Marktorganisation mit sich brächte.

Es bedarf sehr eingehender Untersuchungen, die über die Ziele dieser Arbeit hinausgehen, um eine endgültige Aussage über die Zweckmäßigkeit einer individuellen oder gezielten Subvention für diejenigen landwirtschaftlichen Betriebe im einzelnen machen zu können, für die bei freier Einfuhr und freier Preisbildung ein Aufwandsüberschuß unvermeidlich ist.

Die Schwierigkeiten, die sich bei betriebsindividuellen Subventionen ergäben, insbesondere bei der Ermittlung des betriebsindividuellen Subventionsbedarfs, lassen sich bei einer grundsätzlich generellen Subventionierung umgehen. Generelle Subventionen zum Ersatz der EVSt wären beispielsweise in der Form denkbar, daß den einzelnen Erzeugern für die Hauptprodukte die Differenz zwischen dem freien Marktpreis und den Erzeugungskosten je Stück erstattet wird. An Stelle der Erzeugungskosten könnten auch Garantiepreise festgesetzt werden, die den durchschnittlichen Produktionskosten je Produkteinheit entsprechen. Um Differentialgewinne hier nach Möglichkeit zu vermeiden, müßten die Garantiepreise regional und nach den jährlichen Erntemengen oder ähnlichen Gesichtspunkten festgesetzt werden. Das grundsätzliche Problem bestünde auch hier in der Ermittlung der Kosten. Welche Kosten sind überhaupt zu berücksichtigen und inwieweit können die allgemeinen Betriebskosten auf die einzelnen Pro-

dukte verrechnet werden? Die Marktpreise dagegen können nachträglich annähernd genau festgestellt werden. Maßnahmen zur genauen Preisermittlung mit Hilfe amtlicher Notierungen lägen dabei im allgemeinen Interesse.

Auch der generelle Ausgleich der Differenz zwischen Erlös und Kosten je verkaufter Mengeneinheit im einzelnen Betrieb läßt also Abstufungen zu, die einer individuellen Subventionierung nahekommen. Vor allem ist bei dieser Art der Subventionierung die Möglichkeit gegeben, Produktionsausweitungen Einhalt zu gebieten oder sogar die Betriebe zur Einschränkung der Produktion bei einzelnen Produkten zu zwingen, indem Subventionen nicht über einen bestimmten durchschnittlichen Hektarertrag oder den Ertrag begrenzter Anbauflächen hinaus gewährt werden.

2. Die Subventionierung der englischen Landwirtschaft

Ein Vorbild bzw. einen Anhaltspunkt für generelle Subventionierung zum Zwecke der Kostendeckung landwirtschaftlicher Betriebe eines einzelnen Landes bei relativ niedrigen Marktpreisen gegenüber den Produktionskosten der inländischen Betriebe bietet die Stützung der britischen Landwirtschaft. Die Erzeugungskosten der englischen Landwirtschaft liegen im Verhältnis zu den Einfuhrpreisen für landwirtschaftliche Produkte relativ hoch. Einem Schutz der englischen Landwirtschaft durch Einfuhrbeschränkungen sind insofern enge Grenzen gesetzt, als die Verpflichtungen des Vereinigten Königreiches gegenüber den Commonwealth-Ländern solche Einfuhrbeschränkungen verbieten. Die Einfuhren von Nahrungsmitteln aus den Commonwealth-Ländern sind sogar weitgehend zollfrei. Das zwingt den englischen Staat, den Erzeuger des Inlandes fast ausschließlich über den Staatshaushalt zu subventionieren.

Es wird angenommen, daß das jährliche Nettoeinkommen der englischen Landwirtschaft annähernd dem Stützungsaufwand von 3,5 Mrd. DM entspricht¹⁵⁶). Bis 1954 garantierte das britische Landwirtschaftsgesetz von 1947 den Landwirten eine „angemessene Vergütung und einen gesicherten Markt“ für ihre Haupterzeugnisse (etwa 80% der Gesamterzeugung). Diese Garantie bezog sich unter anderem auf Mastvieh, Mastschweine, Trinkmilch, Weizen, Gerste, Hafer, Roggen und Zuckerrüben. Staatskäufe waren das häufigste Verfahren, um „eine angemessene Vergütung und einen gesicherten Markt“ zu gewährleisten¹⁵⁷). Nach 1954 jedoch ging man

¹⁵⁶) Vergl. „3,5 Mrd. DM für Englands Bauern“, Artikel des „Handelsblatt“, Düsseldorf 1958, Jg. 13, Nr. 20, S. 14 und Richebächer, Kurt, Englische Überanstrengung in: „Der Volkswirt“, Jg. 12, 1958, Nr. 3, S. 102 f.

¹⁵⁷) Über den Aufbau der Subventionierung der englischen Landwirtschaft vergl. Schlange, Ernst Siegfried, Die Subsidierung von Ernährung und Landwirtschaft in Großbritannien, Berlin-Hamburg 1949.

zum System der sogenannten Ausfallzahlungen für die wichtigsten Erzeugnisse über. Danach erstattet die Regierung den Farmern die Differenz zwischen dem auf dem Markt erzielten Durchschnittspreis und dem Sollpreis entweder über Absatzämter¹⁵⁸⁾ oder unmittelbar an die einzelnen Betriebe. Die Sollpreise setzt die Regierung mit den Bauernverbänden fest.

Der Umfang der Zuwendungen, d. h. die Differenz zwischen Garantiepreisen und Marktpreisen, richtet sich nach dem Umfang der Gesamthilfeleistungen, nach den Aussichten der Ernten und der Gesamtlage der Landwirtschaft unter Berücksichtigung der Zahlungsbilanz, den Aussichten der Versorgungslage in der Welt, der Entwicklung der Welthandelspreise und des Bedarfs des einheimischen Marktes, der Änderungen der Produktionskosten und den Erfordernissen für eine gesunde einheimische Landwirtschaft. Die Preisgarantien für die einzelnen Erzeugnisse berücksichtigen außerdem die Produktionstendenzen, die Möglichkeit der Produktionslenkung, die Wirtschaftlichkeit des Erzeugnisses, Änderungen in den Produktionskosten und der Marktlage für die einzelnen Produkte. Die Bedeutung der verschiedenen zu berücksichtigenden Gesichtspunkte kann sich von einer Prüfung zur anderen verschieben. Hinsichtlich der im Laufe des Jahres auftretenden saisonbedingten Preisschwankungen können Maßnahmen getroffen werden, um die Produktion jahreszeitlich zu verteilen und den Absatz zu regulieren¹⁵⁹⁾.

Der Anteil der britischen Landwirtschaft am Bruttosozialprodukt mit 5% ist verhältnismäßig klein; 50% der Einfuhren bestehen daher aus landwirtschaftlichen Gütern, und 50% beträgt auch der Anteil der Einfuhren am Absatz von landwirtschaftlichen Produkten im Inland.

Das englische Beispiel läßt den Schluß zu, daß ein Ersatz der EVSt durch Subventionen grundsätzlich praktisch durchführbar ist. Damit stellt sich nun die weitere Frage, ob die Aufwendungen für eine Subventionierung der Landwirtschaft in der BRD bzw. die Belastung der Verbraucher über die zur Aufbringung der Subventionen wahrscheinlich notwendige Steuererhöhung höher wäre als die Belastung, die sich aus dem System der EVSt ergibt.

B. BEDEUTEN SUBVENTIONEN EINE HÖHERE, GLEICHE ODER GERINGERE BELASTUNG ALS EINFUHR- UND VORRATSSTELLEN?

Nachdem die verfahrensmäßige Möglichkeit, die derzeitigen Aufgaben der EVSt durch Subventionen erfüllen zu lassen, erörtert wurde, ist zu fragen, welche zusätzlichen Ausgaben sich daraus für den Staatshaushalt

¹⁵⁸⁾ Die Absatzämter sind Einrichtungen der Marktverbände. Solche Marktverbände bestehen für Milch, Wolle, für Schweine (nur in Nordirland) und für Kartoffeln (nur in Großbritannien). Die Marktverbände haben z. T. die gesetzliche Ermächtigung, den Absatz zu regeln und Preise festzusetzen.

¹⁵⁹⁾ Vergl. Bericht des Europäischen Wirtschaftsrates (OEEC), a. a. O., S. 309 ff.

ergäben und wie sich die Deckung solcher Ausgaben durch höhere Steuern zur seitherigen Belastung der Verbraucher durch das Gefälle der Inlands- und Einfuhrpreise verhält. Knüpft man an die Maßnahmen des Vereinigten Königreichs, die inländische Landwirtschaft zu stützen, an, so scheint es nur bei einem Land mit großem Einfuhrbedarf zweckmäßiger (und weniger belastend) zu sein, der Landwirtschaft die Differenz zwischen ihren Erzeugungskosten und ihren Erlösen aus Mitteln des öffentlichen Haushalts zu erstatten und die Einfuhr sowie die Preisbildung freizugeben, statt die Einfuhren von den Einfuhrpreisen auf ein Preisniveau anzuheben, das den inländischen Erzeugungskosten entspricht.

Rein rechnungsmäßig besteht zwischen der Belastung des Staatshaushalts durch Subventionen und der Belastung der Verbraucher durch EVSt jedoch bei gleicher Aufgabenstellung kein Unterschied, wenn die beiden folgenden Voraussetzungen erfüllt sind; dabei hat der Anteil der Einfuhren an der Versorgung des Inlandsmarktes keine Bedeutung:

Erstens, daß die Mittel für die zusätzlichen Subventionen durch Steuern aufgebracht werden, die alle Verbraucher proportional ihren Ausgaben für Marktordnungsprodukte belasten; zweitens, daß die Nachfrage nach Marktordnungsprodukten nicht auf die Unterschiede zwischen den Marktpreisen bei Subventionierung einerseits und Einfuhrregulierung durch EVSt andererseits reagiert, d. h. es wird innerhalb dieser Preisunterschiede eine indifferente Nachfragekurve wegen der dabei nur geringen Verschiebung der Realeinkommen vorausgesetzt.

Die behauptete gleiche Belastung der Verbraucher sei durch folgendes Beispiel bewiesen: Der Konsum an Marktordnungsprodukten in der Bundesrepublik habe einen Getreidewert von 60 Mill. t. Davon mögen 40 Mill. t aus inländischer Produktion und 20 Mill. t aus der Einfuhr stammen.

Die Inlandsproduktion habe einen durchschnittlichen Kostenwert von 300 DM je t, die Einfuhren einen Preis von 200 DM je t im Durchschnitt. Bei freier Einfuhr und freien Inlandspreisen müssen die inländischen Erzeuger daher ihre Produkte zum Preis von 200 DM je t anbieten. Im Falle der vorgeschlagenen Subventionierung erhalten die Erzeuger die Differenz zwischen Marktpreis und Kostenwert von 100 DM je t aus Steuermitteln erstattet. Insgesamt müssen bei einer Inlandserzeugung von 40 Mill. t 4 Mrd. DM aus Steuermitteln aufgebracht werden, um die Differenz zwischen Aufwand und Erlösen bei der Gesamterzeugung von Marktordnungsprodukten zu decken. Die Ausgaben der Verbraucher für Marktordnungsprodukte betragen 60 Mill. $\times$ 200 DM = 12 Mrd. DM. Hinzu kommt die Belastung von 4 Mrd. DM für die Aufbringung von Steuermitteln zur Subventionierung. Insgesamt betragen Ausgaben und Belastung 16 Mrd. DM.

Werden dagegen die Einfuhren nur zu Preisen zum Inlandsverkauf (durch Abschöpfung) freigegeben, die den Kosten der inländischen Erzeugung entsprechen, dann müßten die Verbraucher bei gleichen Umsatzen 60 Mill. $\times$ 300 DM = 18 Mrd. DM für Marktordnungsprodukte ausgeben. Von den 18 Mrd. DM fließen jedoch der Staatskasse 100 DM je t Einfuhr = 2 Mrd. DM bei 20 Mill. t Einfuhr zu. Um diesen Betrag

könnten die Steuern gesenkt werden. Verbraucherausgaben in Höhe von 18 Mrd. DM ./ 2 Mrd. DM Steuersenkung ergeben wiederum 16 Mrd. DM „Ausgaben“.

Die Subventionierung ist daher im Vergleich zu der Belastung der Verbraucher durch die EVSt „gleich teuer“. Die Annahmen, von denen ausgegangen werden mußte, um zu klären, ob sich die beiden Verfahren hinsichtlich der Belastung prinzipiell unterscheiden oder nicht, sind wenig wirklichkeitsnahe. Es wurde bereits dargelegt, daß ein Absinken der Preise für Marktordnungsprodukte infolge der sich daraus ergebenden Erhöhung des Realeinkommens zu gewissen Nachfrageänderungen führt. Allerdings bliebe der Einkommenseffekt der Preissenkung für Marktordnungsprodukte generell aus, wenn die Steuererhöhung zur Aufbringung der Mittel für die Subventionierung dem einzelnen Konsumenten proportional zu seinem Verbrauch an Marktordnungsprodukten träfe. Den Verbrauchern ginge die mit der Preissenkung gewonnene größere Dispositionsmacht am Markt durch die höhere Besteuerung wieder verloren. Eine Besteuerung, die die Preissenkung für Marktordnungsprodukte generell ausglich, müßte jedoch den Charakter einer Kopfsteuer haben. Mit einer so gearteten Aufbringung der Subventionsmittel kann aber nicht gerechnet werden. Deshalb wird sich die Belastung durch die Aufbringung der Subventionen anders verteilen, als die Belastung der Verbrauchsausgaben durch die EVSt. Ein Einkommenseffekt infolge der Preissenkung für Marktordnungsprodukte, dessen Richtung und Umfang von dem jeweiligen Steuersystem abhängt, muß daher in Betracht gezogen werden¹⁶⁰).

Würden die Subventionen im Wege der Erhöhung der Einkommenssteuer aufgebracht, dann bedeutete dies bei progressiven Steuertarifen eine Begünstigung der Bezieher kleinerer Einkommen¹⁶¹), für die sich auch die Preissenkung der Marktordnungsprodukte relativ stärker auswirkt als für Bezieher höherer Einkommen, die einen geringeren Anteil ihres Einkommens für Nahrungsmittel ausgeben. Endgültig hängt der Effekt der Preissenkung zum Niveau der Einfuhrpreise auf die Nachfrage demnach davon ab, wie die gleichzeitig notwendigen Subventionen durch höhere Steuern aufgebracht werden.

Bei den seitherigen Überlegungen, inwieweit der Ersatz der EVSt durch Subventionen gleiche oder unterschiedliche Belastung hervorruft, blieb außer Betracht, daß durch „gezielte“ Subventionen Differentialrenten mehr oder weniger verhindert werden. Je nach dem Umfang, in dem es gelingt, die mit den EVSt notwendigerweise verbundenen Differentialgewinne durch gezielte, insbesondere betriebsindividuelle Subventionen zu vermeiden, wäre auch die Belastung des Staatshaushalts und damit der Steuerzahler bei einer Subventionierung geringer. Auch schon durch eine Subventionierung, die zwar nicht betriebsindividuell vorgenommen wird, son-

¹⁶⁰) Vergl. Ziegler, Günther, a. a. O., S. 147.

¹⁶¹) Vergl. Marbach, Fritz, Zur Frage der wirtschaftlichen Staatsintervention, a. a. O., S. 154.

dern nach objektiven generellen Kriterien, z. B. Absatzmenge und durchschnittlicher Differenz zwischen Marktpreisen und Erzeugungskosten, ist es möglich, Differentialrenten entweder bei einem Teil der Betriebe ganz zu vermeiden oder sie wenigstens in geringerer Höhe als bei kostendeckenden Preisen entstehen zu lassen. Die Einsparungen können bei der Subventionierung sogar über die Beschneidung oder Vermeidung der Differentialrenten hinausgehen, wenn durch sie eine extensivere Bebauung erwirkt wird, d. h. Produktionseinschränkung im Bereich progressiv verlaufender Kosten. Dadurch nimmt das Angebot aus der inländischen Erzeugung zu Gunsten größerer Einfuhren ab; damit verbunden ist gleichzeitig ein insgesamt geringerer Subventionsbedarf.

Die Belastung durch die Subventionen kann also je nach Kostenstruktur der landwirtschaftlichen Betriebe und der Art der Subventionierung erheblich unter der Belastung der Verbraucherausgaben durch die EVSt liegen.

C. ORDNUNGSPOLITISCHE VORTEILE DER SUBVENTIONIERUNG

Eine möglichst gezielte Subventionierung, die mehr oder weniger ausschließlich solchen Betrieben zugute kommt, die bei freien Preisen mit Aufwandsüberschüssen produzieren, hätte gegenüber dem System der EVSt nicht nur den quantitativen Vorteil einer geringeren Gesamtbelastung. Nicht minder schwer wiegen die Unterschiede zwischen der Zahlung von Subventionen und dem Einsatz von EVSt zur Kostendeckung der bestehenden landwirtschaftlichen Betriebe in ordnungspolitischer Hinsicht. Diese Vorteile lassen sich nicht in Zahlen angeben, aber sie wirken gleichfalls auf Höhe und Verteilung des Volkseinkommens ein.

1. *Erhaltung des Preismechanismus*

„Mit den Subventionen umgeht der Staat den diskreditierten Weg direkter Preiseingriffe; er läßt den eigentlichen Preismechanismus in Takt...“¹⁶²⁾. Dies darf zwar nicht darüber hinwegtäuschen, daß auch bei Subventionierung Produktionsfaktoren an die Landwirtschaft gebunden werden, die in anderen Wirtschaftszweigen mit größerer Produktivität eingesetzt werden könnten¹⁶³⁾. Bei freier Preisentwicklung ist jedoch die größte Gewähr dafür gegeben, daß die Produktionsmittel in den einzelnen Betrieben optimal eingesetzt werden, weil freie Preise den Produzenten eine zuverlässige Richtschnur für den wirtschaftlichsten Einsatz von Arbeit, Boden und Kapital geben. Angebotsschwankungen infolge von Ernteschwankungen und Nachfrageveränderungen finden auf dem Markt im Preis ihren unmittelbaren Niederschlag, so daß die Produzenten sich unverzüglich der Markt-

¹⁶²⁾ Vergl. Ziegler, Günther, a. a. O., S. 166.

¹⁶³⁾ Vergl. Ziegler, Günther, a. a. O., S. 173 ff. und Smikalla, Wilhelm, Subventionen als Mittel staatlicher Wirtschaftspolitik, Würzburger Diss. 1954.

lage anpassen werden. Im Falle der EVSt können die Preise dagegen nicht in zuverlässiger Form die Rolle des Mengenanpassers übernehmen.

Eine Subventionierung enthebt den Staat darüber hinaus der Notwendigkeit, Maßnahmen zu ergreifen, um das gewünschte Preisniveau zu erzwingen. Dadurch werden alle Einfuhrbeschränkungen überflüssig. Die Importeure erhalten wieder volle Dispositionsfreiheit. Unter den Importeuren selbst kommt es wieder zu freiem Wettbewerb bei freier Berufsausübung und freiem Zutritt zum Markt. Der Wegfall der Einfuhrbeschränkungen erlaubt es den Importeuren (er zwingt sie sogar dazu), die günstigen Einkaufsbedingungen auf dem Auslandsmarkt voll auszunutzen. Die Vorteile der preislich, zeitlich und mengenmäßig freien Einfuhr wiegen um so schwerer zu Gunsten der inländischen Verbraucher, je größer der Einfuhrbedarf und je elastischer die Nachfrage ist.

Soweit die Produkte nicht homogen sind, wie vor allem Fleisch, das in vielfältigen Qualitäten und Sorten angeboten wird, bietet nur die unbeschränkte Einfuhr über die im gegenseitigen Wettbewerb stehenden Importeure die Gewähr dafür, daß das Angebot den Differenzierungen der Nachfrage gerecht wird.

Die Freigabe der Einfuhr fördert schließlich auch den internationalen Wettbewerb und damit die internationale Arbeitsteilung. Der Wegfall der Einfuhrbeschränkungen und der Schutz des Einkommens der Landwirtschaft durch Subventionierung werden deshalb auch im „Bericht der OEEC über die Agrarpolitik in Europa und Nordamerika“¹⁶⁴) als ein besonderer Vorteil des britischen Systems der Ausfallzahlungen angeführt. Der Bericht weist die britische Regierung auch darauf hin, in welcher Weise sie die internationale Arbeitsteilung durch ihr System der Ausfallzahlungen noch weiter fördern könnte:

„Falls es das Vereinigte Königreich wünscht, kann darüber hinaus sichergestellt werden, daß durch den Handel der größtmögliche Vorteil aus der internationalen Spezialisierung gezogen wird . . . Wenn die den britischen Landwirten für alle Waren gezahlten Preise um einen einheitlicheren Prozentsatz die Einfuhrpreise der entsprechenden Nahrungsmittel übersteigen würden, dann würde das (unter der Voraussetzung, daß die Einfuhrpreise den Produktionskosten in den Lieferländern entsprechen und nicht subventioniert sind) einen weiteren Fortschritt zur internationalen Spezialisierung bedeuten.“

2. Ansatzpunkte für eine Rückkehr zum Wettbewerb

Der Verzicht auf EVSt gibt schließlich den Weg frei für eine Wiederherstellung des Wettbewerbs zwischen inländischer und ausländischer Erzeugung, soweit die inländischen Betriebe nicht in den Genuß von Subventionen gelangen, weil die freien Inlandspreise ihre Kosten decken und

¹⁶⁴) a. a. O., S. 317.

sie damit (auch nicht nach den derzeitigen Zielen der Agrarpolitik) keinen Anspruch auf Subventionen haben. Eine Abstufung der Subventionen in der Weise, daß die Subventionen die Differenz zwischen Aufwand und Ertrag nicht voll decken, würde darüber hinaus alle Betriebe anregen, von sich aus zu einer vollen Kostendeckung im Wege der Kostensenkung zu gelangen.

Die Beschränkung auf Subventionen erleichterte es schließlich der Agrarpolitik, gegebenenfalls ihre Zielsetzung zu ändern: Nicht mehr grundsätzlich auf die Erhaltung der landwirtschaftlichen Betriebe insgesamt hinzuwirken, sondern nur noch auf Erhaltung von Betrieben mit einem gewissen Grad an Produktivität, was eine erhebliche Strukturverbesserung der Landwirtschaft nach sich ziehen könnte. Der Übergang von Erhaltungszu Förderungssubventionen im Ganzen würde in der weiteren Zukunft weniger schwierig sein und auf geringere Widerstände stoßen, als der Übergang von EVSt zu solchen Subventionen, die nur noch die Rentabilität der einzelnen Betriebe fördern.

3. Subventionen wirken offen

Die staatlichen Eingriffe in die Einkommensverteilung zu Gunsten der Landwirtschaft fallen, gemessen am Volkseinkommen, erheblich ins Gewicht. Insoweit die Einkommensumleitung über die Preise für Marktordnungsprodukte vor sich geht, entzieht sie sich der Kontrolle der Öffentlichkeit. Die Ermittlung des Preisgefälles zum Auslandsmarkt und die sich daraus ergebende Belastung der Verbrauchsausgaben ist mit Schwierigkeiten verbunden. Das Parlament hat außerdem nicht die Möglichkeit, von sich aus auf den Umfang dieser Einkommensumleitung einzuwirken. Subventionen dagegen müßten alljährlich vom Parlament in vollem Umfang bei der Verabschiedung des Haushalts beschlossen werden. Der Opfercharakter der Unterstützung der Landwirtschaft durch Subventionen würde damit der Öffentlichkeit alljährlich in Erinnerung gebracht; es besteht dann auch nicht die Gefahr, daß die Subventionen einen Dauercharakter erhalten wie Preiseingriffe, deren Auswirkungen in Vergessenheit geraten¹⁶⁵). Darin dürfte ein nicht zu unterschätzender weiterer, wenn auch nur formeller Vorteil der Subventionierung gegenüber dem Einkommensschutz der Landwirtschaft durch EVSt liegen.

¹⁶⁵) Vergl. Röpke, Wilhelm, Weltwirtschaft und Außenhandel, Berlin, Wien, 1931, S. 68 und 76, der die Offenlegung des Umfangs der Stützung bei Subventionen auch als einen Vorteil gegenüber den Schutzzöllen ansieht. Teichmann, Ulrich, a. a. O., S. 145.

VII. NACHWORT

Der Weg, den in der westdeutschen Landwirtschaft Beschäftigten mit Hilfe der EVSt, d. h. über den Preis ein bestimmtes Einkommen zu sichern, kann unter ökonomischen Gesichtspunkten nicht als der optimale angesehen werden. Das agrarpolitische Ziel, den Bestand der landwirtschaftlichen Betriebe und den in der Landwirtschaft Beschäftigten ein den in anderen Wirtschaftszweigen entsprechendes Einkommen zu sichern, kann wirtschaftlicher durch staatliche Subventionen erreicht werden. Der notwendige Umfang der Subventionen wäre nicht höher als die Belastung der Verbraucherausgaben durch das derzeitig (1956) bestehende Gefälle zwischen Inlands- und Einfuhrpreisen. Bei gezielter oder individueller Subventionierung kann mit geringerem Aufwand gerechnet werden, weil dadurch die bei der Preisstützung unvermeidlichen Differentialrenten mehr oder weniger entfallen. Die Beschränkung auf Subventionen machte außerdem alle Einfuhrbeschränkungen zu Gunsten der Landwirtschaft und andere Markteingriffe, vor allem staatliche Preisregelungen, überflüssig. Schließlich würde die quantitative Seite der Agrarpolitik offengelegt und damit der Kontrolle des Parlaments nähergerückt.

LEBENS LAUF

Ich wurde am 11. Juli 1928 als Sohn des Rechtsanwaltes Dr. jur. Fritz Boerckel und seiner Ehefrau Edith Boerckel geb. Kuhn in Mainz geboren.

Von 1934 bis 1938 besuchte ich die Grundschule in Mainz, Ostern 1938 trat ich in das Oberrealgymnasium Mainz ein. Im Januar 1944 wurde ich zur Heimatflak eingezogen, ein Jahr später aus der Schule und von der Flak entlassen, da ich zur Wehrmacht eingezogen werden sollte. Beim Einmarsch der alliierten Truppen im März 1945 wurde ich in Rheinhessen schwer verwundet. Von 1946 bis 1947 nahm ich an einem Sonderlehrgang für Kriegsteilnehmer an dem Städtischen Realgymnasium in Wiesbaden teil und legte am 26. 9. 1947 die Reifeprüfung ab.

Vom Wintersemester 1947/48 bis einschließlich dem Sommersemester 1951 war ich an der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Johannes-Gutenberg-Universität in Mainz immatrikuliert. Das Sommersemester 1949 verbrachte ich auf Grund eines Stipendiums des französischen Kultusministeriums an der Universität Lyon. Im September 1951 legte ich die erste juristische Staatsprüfung in Mainz ab.

Seit dem 1. Januar 1952 bin ich als Redakteur tätig. Im Juni 1953 promovierte ich mit einer Arbeit über das Mitbestimmungsrecht für Bergbau und Eisen zum Dr. jur. Ab Sommer 1954 belegte ich an der Mainzer Universität sieben Semester Volks- und Betriebswirtschaft.

Literaturverzeichnis

- Abel*, Wilhelm, Agrarpolitik, zweite neubearbeitete Auflage, Göttingen, 1958. Artikel „Agrarpolitik“ in Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, erster Band, Göttingen, 1956. Artikel „Agrarpreise“ in Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, erster Band, Göttingen, 1956.
- Arnim*, Wolf von, Die Landwirtschaft Dänemarks als Beispiel intensiver Betriebsgestaltung bei starker weltwirtschaftlicher Verflechtung, Kiel, 1951 (Kieler Studien).
- Baade*, Fritz, Brot für ganz Europa. Berlin, 1952. Das System der agrarpolitischen Mittel im Rahmen der inneren und äußeren Wirtschaftspolitik, Veröffentlichungen der Friedrich-List-Gesellschaft, Bd. 2, Berlin, 1932, S. 218 ff.
- Bartens*, Albert und *Mosolff*, Hans, Zuckerwirtschaftliches Taschenbuch, 1957, 4. Jg., Berlin, 1957.
- Bassewitz*, H. F., Die Entwicklung des Preisgefüges im Agrarsektor seit 1900 und ihre Bedeutung für die landwirtschaftliche Produktion. Berichte über Landwirtschaft, 1954, S. 143 ff.
- Binder*, Anneliese, Internationale Regulierungen auf dem Weltweizenmarkt, Kiel, 1952 (Kieler Studien).
- Brandt*, Karl, Agrarpolitik als Schlüssel zur Freiheit oder Knechtschaft in der dynamischen Wirtschaft der Welt, in: Wirtschaftsfragen der freien Welt, Frankfurt, 1957.
- Bresciani-Turroni*, Costantino, Einführung in die Wirtschaftspolitik, Bern, 1948.
- Buchholz*, Hans Walter, Subventionen, Eine theoretische und praktische Betrachtung unter besonderer Berücksichtigung der Subventionen in Westdeutschland nach 1945, Frankfurter Diss., 1951.
- Busch*, W., Die Landwirtschaft der Länder des Gemeinsamen Marktes, in: „Agrarwirtschaft“, Zeitschrift für Betriebswirtschaft und Marktforschung, Hannover, Jg. 7, 1958, S. 134 ff und S. 185 ff.
- Decken*, Hans von der, Die Auswirkungen der Liberalisierung des Handels auf die westdeutsche Landwirtschaft, Köln und Opladen, 1951.
- Fürst*, Gerhard, *Raabe*, Karl-Heinz, *Sperling*, Hans, Das Produktionsergebnis je Beschäftigten in den großen Bereichen der Volkswirtschaft 1950 bis 1957. Zur Entwicklung der Produktivität, in: „Wirtschaft und Statistik“, 10. Jg. n. F. Stuttgart, 1958, S. 147 ff.
- Gabriel*, Siegfried L., Landwirtschaft und Wettbewerbsordnung, Hannover, 1954.
- Gasser-Stäger*, Wilhelm, Die Stellung der Landwirtschaft in einer hochindustrialisierten Volkswirtschaft. Berichte über Landwirtschaft, 1955, S. 161 ff.

- Grupe, D.*, Die Getreidewirtschaft im Gemeinsamen Markt (Begrenzte Möglichkeiten der Markt- und Preispolitik), in: „Agrarwirtschaft“, Zeitschrift für Betriebswirtschaft und Marktforschung, Hannover, Jg. 7, 1958, S. 165 ff.
- Häfner, Kurt*, Die Politik der mengenmäßigen Einfuhrregulierung, in: Weltwirtschaftliches Archiv, 40. Band, (1934 II), Jena, S. 18 ff.
Zur Theorie der mengenmäßigen Einfuhrregulierung, in: Weltwirtschaftliches Archiv, 41. Band, (1935 I), Jena, S. 190 ff.
- Hanau, Arthur und Krohn, H.-B.*, Die langfristigen Absatzaussichten der Landwirtschaft, in: „Agrarwirtschaft“, Zeitschrift für Betriebswirtschaft und Marktforschung, Hannover, Jg. 5, 1956, S. 257 ff und S. 302 ff.
- Herlemann, Hans-Heinrich*, Agrarpolitik im modernen Industriestaat, in: „Agrarwirtschaft“, Zeitschrift für Betriebswirtschaft und Marktforschung, Jg. 4, Hannover, 1955, S. 69 ff.
Die Anpassung der Landwirtschaft an die volkswirtschaftliche Entwicklung, in: „Agrarwirtschaft“, Zeitschrift für Betriebswirtschaft und Marktforschung, Hannover, Jg. 7, 1958, S. 101.
- Herwig, Günter*, Das Bardepotverfahren als Instrument der Import- und Kreditpolitik, Mainzer Diss., Mainz 1955.
- Hördemann, Helmut*, Die Arbeit der Einfuhr- und Vorratsstellen in der Bundesrepublik, Freiburger Diss. 1957.
- Ipsen, Hans Peter*, Konstruktionsfragen der Getreideeinfuhrlenkung, in: Gedächtnisschrift für Walter Jellinek, München, 1955.
- Jacobsen, A. P.*, Die Wechselbeziehungen zwischen Getreidepreisen und Preisen für Veredelungsprodukte, in: „Agrarwirtschaft“, Zeitschrift für Betriebswirtschaft und Marktforschung, Hannover, Jg. 3, 1954, S. 275.
- Jetter, Karl*, Agrarpolitik Instrument des sozialen Ausgleichs? in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt a. M., vom 7. 12. 1957, Nr. 285, S. 5.
- Küng, Emil*, Zölle oder Kontingente? in: Außenwirtschaft, Zeitschrift für internationale Wirtschaftsbeziehungen, Zürich, Jg. 9, 1954, S. 54.
- Lautenbach, Wilhelm*, Zins, Kredit und Produktion, Tübingen, 1952.
- Marbach, Fritz*, Beitrag zur Problematik des kostendeckenden Preises, in: Wirtschaftsfragen der freien Welt, Frankfurt, 1957.
Zur Frage der wirtschaftlichen Staatsintervention, Bern, 1950.
- Meinhold, Wilhelm*, Artikel „Subventionen“, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Göttingen, 1958, 19. Lieferung, S. 236 ff.
Agrarpolitik, neubearbeitet nach Adolf Weber, Berlin, 1951.
- Modest, Fritz*, Kommentar zum Getreidegesetz, Heidelberg, 1953.
- Niehaus, Heinrich*, Das Bauerntum in Wirtschaft und Gesellschaft (Vortrag auf der fünften Arbeitstagung der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft am 13. März 1956), in: Agrarpolitik in der sozialen Marktwirtschaft, Ludwigsburg, 1956.
Von der Parität zur Realität, in: „Agrarwirtschaft“, Zeitschrift für Betriebswirtschaft und Marktforschung, Hannover, Jg. 4, 1955, S. 82.
Zeitbilder der Wirtschafts- und Agrarpolitik, in: Moderne Gesellschaft, Stuttgart, 1957, S. 238.

- Pavogel*, Landwirtschaftsgesetz — nicht Paritätsgesetz, in: „Agrarwirtschaft“, Zeitschrift für Betriebswirtschaft und Marktforschung, Hannover, Jg. 4, 1955, S. 158 ff.
- Plate*, Roderich, *Fischer*, Walter, *Gleißner*, Franz, Landwirtschaftliche Marktkunde, Bonn, München, Wien, 1956.
- Proske*, Walter, Wie weit sind direkte staatliche Subventionen mit einer Wettbewerbsordnung vereinbar? Ein Beitrag zur Problematik der Subventionspolitik in Deutschland, Freiburger Diss., 1950.
- Pütz*, Theodor, Artikel „Kontingente im Außenhandel“, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Göttingen, 18. Lieferung, 1958.
- Richebächer*, Kurt, Englische Überanstrengung, in: Der Volkswirt, Frankfurt a. M., Jg. 12, Nr. 3, 1958, S. 102 f.
- Röpke*, Wilhelm, Weltwirtschaft und Außenhandelspolitik, Berlin, Wien, 1931.
Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart, fünfte Auflage, Erlenbach-Zürich, 1948.
- Rogge*, Karl, Das Internationale Zuckerabkommen von 1953, Sonderdruck aus „Zucker-Jahrbuch“, Ausgabe 1954, Hamburg, 1954.
Die Überprüfung des Internationalen Zuckerabkommens von 1953 und die Lage auf dem Weltzuckermarkt, Sonderdruck aus „Zucker-Jahrbuch“, Ausgabe 1957, Hamburg, 1957.
- Schiller*, Karl, Marktregulierung und Marktordnung in der Weltagrarwirtschaft, Jena, 1940.
- Schlange*, Ernst Siegfried, Die Subsidierung von Ernährung und Landwirtschaft in Großbritannien, Berlin-Hamburg, 1949.
- Schlotter*, Hans-Günther, Die Erhebung von Abschöpfungsbeträgen bei der Einfuhr von Nahrungs- und Futtermitteln, Göttinger Diss., 1956.
- Schmitz*, Heio, Öffentlich-rechtliche Stellung und Aufgaben der Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, Kölner Diss., 1956.
- Seraphim*, Hans-Jürgen, Kritische Bemerkungen zur Begriffs- und Wesenbestimmung der sozialen Marktwirtschaft, in: Wirtschaftsfragen der freien Welt, Frankfurt a. M., 1957.
- Smikalla*, Wilhelm, Subventionen als Mittel staatlicher Wirtschaftspolitik, Würzburger Diss., 1954.
- Sonnemann*, Theodor, Zur Neuregelung des Getreideeinfuhrverfahrens, Sonderdruck des Ernährungsdienstes, Hannover, 1953.
Landwirtschaft und Außenhandel (Ansprache, gehalten vor der Weltwirtschaftlichen Gesellschaft in Berlin am 26. Januar 1956), in: Berichte über Landwirtschaft, Zeitschrift für Agrarwirtschaft und Landwirtschaft, Band XXXIV n. F. 1956, Heft 1.
Das Einfuhr- und Versorgungsprogramm 1956/57, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Bonn, vom 13. April 1956, Nr. 70, S. 649.
- Teichmann*, Ulrich, Die Politik der Agrarpreisstützung (Marktbeeinflussung als Teil des Agrarinterventionismus in Deutschland), Köln, 1955.

- Weippert*, Georg und *Strich*, H., Eingliederung der Landwirtschaft in die Marktwirtschaft, Berichte über Landwirtschaft, 1956, S. 369 ff.
- Weinschenk*, G., Wirkungen des Preis- Kostenmechanismus auf die Einkommensentwicklung, in: „Agrarwirtschaft“, Zeitschrift für Betriebswirtschaft und Marktforschung, Hannover, Jg. 7, 1958, S. 148 ff.
- Welker-Altegoer*, Günter, Probleme und Praxis einer staatlichen Beeinflussung des deutschen Schlachtvieh- und Fleischmarktes, Bonn, 1954.
- Wittern*, Klaus, Grüner Plan aus anderer Sicht, in: Der Volkswirt, Frankfurt a. M., Jg. 12, 1958, S. 1454 ff.
- Ziegler*, Günther, Subventionen in der Marktwirtschaft, Kölner Diss., 1955.
- Agrarpolitik in Europa und Nordamerika. Erster Bericht des Ministerausschusses für Landwirtschaft und Ernährung des Europäischen Wirtschaftsrates (OEEC). Deutsche Übersetzung. Herausgegeben vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Bad Godesberg, 1956.
- Agrarpolitik in der sozialen Marktwirtschaft (Wortlaut der Vorträge und Diskussionen auf der fünften Arbeitstagung der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft am 13. März 1956 in Bad Godesberg), Ludwigsburg, 1956. Gutachten des Ausschusses für landwirtschaftliche Marktordnung. Herausgegeben vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Bonn, 1950.
- Probleme westdeutscher Agrarpolitik, Wirtschaftswissenschaftliches Institut der Gewerkschaften, Köln, 1953.
- Der Außenhandel der Bundesrepublik Deutschland, Teil 2, Spezialhandel nach Waren und nach Herstellungs- und Verbrauchsländern, Dezember und Jahr 1956, Herausgeber: Statistisches Bundesamt, Stuttgart, 1957.
- Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1955/1956/1957, Stuttgart, 1957.
- Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der Bundesrepublik Deutschland 1957. Herausgegeben vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Hamburg und Berlin, 1958.
- Bericht über die Lage der Landwirtschaft (Grüner Bericht 1956). Deutscher Bundestag, 2. Wahlperiode 1953, Drucksache 2100, Bad Godesberg.
- Bericht über die Lage der Landwirtschaft gemäß § 4 des Landwirtschaftsgesetzes (Grüner Bericht 1957). Deutscher Bundestag, 2. Wahlperiode 1953, Drucksache 3200, Bad Godesberg.
- Bericht über die Lage der Landwirtschaft gemäß § 4 des Landwirtschaftsgesetzes (Grüner Bericht 1958). Deutscher Bundestag, 3. Wahlperiode, Drucksache 200, Bad Godesberg.
- „Grüner Plan 1956“, Maßnahmen gemäß § 5 des Landwirtschaftsgesetzes. Deutscher Bundestag, 2. Wahlperiode 1953 zu Drucksache 2100.
- „Grüner Plan 1957“, Maßnahmen gemäß § 5 des Landwirtschaftsgesetzes. Deutscher Bundestag, 2. Wahlperiode 1953 zu Drucksache 3200.
- „Grüner Plan 1958“, Maßnahmen gemäß § 5 des Landwirtschaftsgesetzes. Deutscher Bundestag, 3. Wahlperiode zu Drucksache 200.

Aufsätze (ohne Verfasser)

Die landwirtschaftlichen Märkte an der Jahreswende 1957/58, in: „Agrarwirtschaft“, Zeitschrift für Betriebswirtschaft und Marktforschung, Jg. 6, Hannover, 1957, S. 872.

Der eigenmächtige Fettstellenvorstand, in: Deutsche Zeitung und Wirtschaftszeitung, Stuttgart, Jg. 12, vom 27. März 1957, S. 6.

Argentinische Gerste vor der Schleuse, in: Deutsche Zeitung und Wirtschaftszeitung, Stuttgart, Jg. 13, vom 1. Februar 1958, S. 6.

Getreideimporteure antworten Sonnemann, in: Deutsche Zeitung und Wirtschaftszeitung, Stuttgart, Jg. 13, vom 12. Februar 1958, S. 8.

Kostspielige Vorräte, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt a. M., vom 30. Juni 1958, Nr. 147, S. 11.

3,5 Mrd. DM für Englands Bauern, in: Handelsblatt, Düsseldorf, vom 17. Februar 1958, Nr. 20, S. 14.

